

ENITA de Clermont-Ferrand
Mémoire de fin d'études d'ingénieur

Emergence de la notion de Service
Environnemental dans les politiques
publiques des espaces ruraux réunionnais

Julie MICHALSKI
Agriculture, Environnement, Territoire
2009



*Émergence de la notion de Service
Environnemental dans les politiques
publiques des espaces ruraux réunionnais*

Julie Michalski
Agriculture, Environnement, Territoire
2009

Maître de stage : DARÉ William's (CIRAD)

Tuteur de stage : DÉPRÉS Christophe

« L'ENITA Clermont-Ferrand n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce rapport ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

REMERCIEMENTS

Je remercie très sincèrement mon maître de stage M. William's DARÉ pour l'encadrement, pour son écoute et sa patience.

Je remercie M. Xavier AUGUSSEAU et M. Jérôme QUESTE qui m'ont également aidé durant l'étude et permis de faire ce stage.

Je tiens à remercier mon tuteur pédagogique M. Christophe DÉPRÉS pour ses encouragements dès le début.

Je remercie toutes les personnes qui ont participé de près ou de loin à l'étude, celles du CIRAD, pour m'avoir si bien accueilli et rendu ce stage agréable.

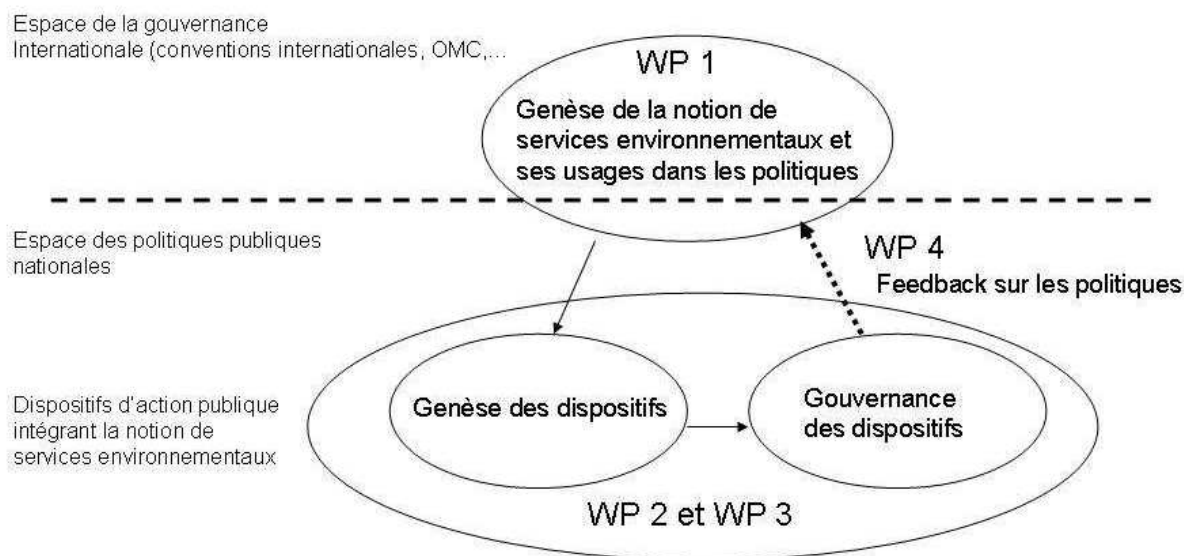


Figure a : Organisation du projet SERENA

AVANT PROPOS

L'étude a été réalisée lors de mon stage de fin d'études en vue de l'obtention du diplôme d'ingénieur des travaux agricoles de l'ENITA de Clermont Ferrand en option Agriculture Environnement et Territoire. Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet SERENA, Services Environnementaux et usages de l'Espace rural. Financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), ce projet d'une durée de quatre ans regroupe différents terrains : Costa Rica, Guadeloupe, Réunion, Madagascar, Auvergne. En se basant sur une comparaison entre les terrains, l'idée du projet est d'analyser comment est intégrée la notion de SE au sein des politiques agricoles et rurales.

Les équipes de chercheurs ont pour objectif de recenser les mécanismes et les divers instruments qui rendent compte de la notion de Service Environnemental (SE) dans l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par les politiques publiques dans les ER. Pour se faire, le travail s'articule en quatre Working Packages (WP) (voir figure a). Le WP1, où s'intègre mon stage de fin d'études, s'intéresse à la genèse de la notion de SE et comment elle a été déclinée dans les politiques publiques nationales et locales. Le WP2 et le WP3 sont orientés vers la genèse des dispositifs d'action publique ou d'action collective. Un feedback sur les politiques sera enfin réalisé lors du WP4, qui permettra de réaliser un travail prospectif sur la prise en compte des SE dans les politiques publiques.

A la Réunion, terrain de notre étude, le projet est mené par l'équipe GERT (Gestion Concertée des Ressources et des Territoires en milieu rural) du CIRAD Réunion (Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement). Trois pôles organisent le centre :

- La qualité des productions agricoles et alimentaires tropicales (KAPPA),
- Le risque environnemental, agriculture et gestion intégrée des ressources (REAGIR),
- Protection des plantes (pôle 3P).

L'équipe pluridisciplinaire GERT regroupe des chercheurs en sociologie, géographie et informatique.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	I
AVANT PROPOS	II
TABLE DES MATIERES	V
TABLE DES ILLUSTRATIONS	IX
LISTE DES ABREVIATIONS	XI
ABSTRACT	XIII
INTRODUCTION	1
1. Interaction Espaces Ruraux, Services Environnementaux : Spécificités de l'Île de la Réunion	3
<u>1 L'ESPACE RURAL REUNIONNAIS</u>	<u>3</u>
1.1 DEFINITION	3
1.2 PRESENTATION DE LA ZONE D'ETUDE	4
1.2.1 CARACTERISTIQUES MORPHOLOGIQUES	4
1.2.2 ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DES ACTIVITES	4
1.2.3 ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION SOCIALE	4
<u>2 ENJEUX DES ESPACES RURAUX</u>	<u>5</u>
<u>3 LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX</u>	<u>6</u>
3.1 SE ET CRITERES	6
3.1.1 ELEMENT « SERVICE »	6
3.1.2 ELEMENT « ENJEU »	7
3.1.3 ELEMENT « INTENTIONNALITE »	8
3.2 SE ET SERVICES ECOSYSTEMIQUES	8
3.3 SE ET FONCTIONS DES ER...	9
<u>4 PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE</u>	<u>10</u>
2. A la recherche des dispositifs et des SE	11
<u>1 DIAGNOSTIC DES « ESPACES RURAUX » : DELIMITATION DE LA ZONE D'ETUDE</u>	<u>11</u>
<u>2 METHODE DE COLLECTE DES DONNEES</u>	<u>11</u>
2.1 DOCUMENTS ECRITS ET SITE INTERNET	12
2.2 ENTRETIENS	12

2.3	LIMITE DES SOURCES D'INFORMATION ET DU TRAVAIL DE COLLECTE REALISE	11
3	<u>TRAITEMENT ET ANALYSE DES DONNEES</u>	11
3.1	CATEGORISATION DES DISPOSITIFS	13
3.2	DEMARCHE D'IDENTIFICATION DES DISPOSITIFS	13
3.2.1	APPROCHE DESCENDANTE.....	13
3.2.2	APPROCHE DIACHRONIQUE	14
3.3	DE LA RECHERCHE DES DISPOSITIFS A LA CARACTERISATION D'UN SE.....	14
3.3.1	SELECTION DES DISPOSITIFS.....	14
3.3.2	CLASSEMENT DES DISPOSITIFS	14
3.3.3	CARACTERISATION DE CHAQUE SE.....	15
3.4	TRAJECTOIRE D'EVOLUTION DES DISPOSITIFS.....	15
3.	Evolution de l'intégration des SE dans le paysage des politiques publiques à la Réunion.....	17
1	<u>VERS UNE DIVERSITE DES DISPOSITIFS DE SE A LA REUNION ?.....</u>	13
1.1	DISPOSITIF NON ETUDIE	13
1.2	DISPOSITIF ETUDIE	13
2	<u>DEUX DISPOSITIFS PERTINENTS ANALYSES : MAE ET PDHR.....</u>	13
2.1	LES DISPOSITIFS AGRO-ENVIRONNEMENTAUX	15
2.1.1	CONTEXTE	15
2.1.2	TRAJECTOIRE D'EVOLUTION DU DISPOSITIF.....	17
2.1.3	LIEN DU DISPOSITIF MAE AVEC LA DEFINITION D'UN SE.....	17
2.1.4	APPROPRIATION DU DISPOSITIF	17
2.1.5	APPROPRIATION DE LA NOTION DE SE PAR LES ACTEURS LOCAUX	23
2.2	PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT SPECIFIQUE A LA REUNION.....	25
2.2.1	CONTEXTE	25
2.2.2	TRAJECTOIRE DU DISPOSITIF	25
2.2.3	LIEN DU DISPOSITIF PDHR – OLAT AVEC LA DEFINITION D'UN SE.....	29
2.2.4	APPROPRIATION DU DISPOSITIF PAR.	29
2.2.5	APPROPRIATION DU CONCEPT DE SE PAR LES ACTEURS LOCAUX.....	26
3	<u>QUELLE EMERGENCE DE SE POUR QUEL ER A LA REUNION ?</u>	28
3.1	UN ER A LA REUNION.....	28
3.2	IMPORTANCE DE LA DIMENSION SOCIALE DANS LES ER A LA REUNION	29
3.3	APPROPRIATION DU CONCEPT DE SE	30
3.4	VERS UNE EMERGENCE ?.....	31
	CONCLUSION	33
	BIBLIOGRAPHIE	35
	ANNEXES	38

TABLE DES ILLUSTRATIONS

○ Table des Figures

FIGURE A : ORGANISATION DU PROJET SERENA	II
FIGURE 1 : ORGANISATION DE L'ESPACE URBAIN A LA REUNION	3
FIGURE 2 : ER OBTENU A PARTIR DE LA DEFINITION THEORIQUE D'UN ER	3
FIGURE 3 : SAU ET ER	4
FIGURE 4 : PYRAMIDE DES AGES A LA REUNION	5
FIGURE 5 : ENJEUX BIODIVERSITE ET PAYSAGE	5
FIGURE 6 : DIAGRAMME SE PROPOSE PAR L'EQUIPE SERENA-CIRAD REUNION	6
FIGURE 7 : PRESENTATION D'UNE PARTIE DE L'ENJEU EAU ET SOL	7
FIGURE 8 : ORGANISATION DE LA METHODOLOGIE	11
FIGURE 9 : PHASE DE SELECTION D'UN DISPOSITIF	14
FIGURE 10 : EMERGENCE DE LA NOTION DE SE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES AGRI- ENVIRONNEMENTALES	19
FIGURE 11 : MAE ET LIEN AVEC LE SE	19
FIGURE 12 : EMERGENCE DE LA NOTION DE SE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DES HAUTS RURAUX	23
FIGURE 13 : OLAT = DISPOSITIF IMPLIQUANT UN OU DES SE : MISE EN EVIDENCE	25

○ Table des Tableaux

TABLEAU 1 : UN ENDEMISME EXCEPTIONNEL	5
TABLEAU 2 : ANALYSE SWOT DE LA ZONE D'ETUDE	11
TABLEAU 3 : REPARTITION DES FINANCEMENTS DES AXES DU PLAN DE DEVELOPPEMENT RURAL ET DE CELUI DE L'Auvergne	18

LISTE DES ABREVIATIONS

A

AD2R : Association Développement Rural Réunion

APR : Association de Promotion Rurale

ASP : Agence de Service et de Paiement

C

CAH : Commissariat à l'Aménagement des Hauts

CAHEB : Coopérative Agricole des Huiles Essentielles de Bourbon

D

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DAF : Direction de l'Agriculture et de la Forêt

DOCUP : Document unique de programmation

DOM : Département d'Outre Mer

E

ER : Espace Rural

F

FARRE : Forum pour l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement

I

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

L

LOA : Loi d'Orientation Agricole

M

MAE : Mesure Agro-Environnementale

MAEt : Mesure Agro-Environnementale Territorialisée

O

OLAT : Opération Locale d'Aménagement du Terroir

OGAF : Opération Groupée d'Aménagement Foncier

P

PA3D : Plan d'Action Départemental pour le Développement Durable.

PDHR : Programme de Développement des Hauts Ruraux

PDRR : Programme de Développement Rural pour la Réunion

PZAE : Programmes Zonaux Agro-Environnementaux

R

RUP : Région Ultra-Périphérique

S

SE : Service(s) Environnemental (aux)

SERENA : Services Environnementaux et usages de l'Espace rural

SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats = Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces.

ABSTRACT

Environmental Services (ES) is a new concept in the environmental policies. The study, linked to SERENA project, deals with stakes, associated to the emergence of the concept in the public policies concerning the rural area.

The association between the ES concept and the specificities of Reunion Island – social-economic, environmental and agricultural stakes, overseas department – seems to be interesting to analyse. The study issue is to understand how the ES concept emerged in public policies in the rural areas in Reunion Island and how the local public protagonists and the institutions took over the concept.

In order to answer to the study question, defining exactly the ES concept as well as the study area is a necessary way. The bibliography research and the interviews of resource people, involved in potential plan of action seem to be the most appropriated tools. In order to design the development of the concept, the plans of action have been analysed.

The comparison between bibliographies analyses, the interviews and the ES definition emphasizes two plan of action, which are: the Agri-Environmental Measures (AEM) and the Program of Rural Upper area Development. They have been considered to be the most relevant plans of action. Their historical analyses underline the diversity of perception and the way of the appropriation of the concept.

The low appropriation of the concept by the local protagonists and the association between the ES definition and the factors of the plans of action have to be take into account for understanding the emergence of ES concept in the rural policies of Reunion Island.

KEY WORDS

Environmental Service, rural area, Reunion Island, institutions, The upper area, evolution, specificities, bibliography

INTRODUCTION

Depuis quelques décennies, maintenir l'équilibre entre l'Homme, ses activités et l'environnement naturel est un des plus grands enjeux mondiaux. Des concepts sont élaborés par les pouvoirs publics pour répondre à ces défis et les adapter aux besoins de la société. Le Service Environnemental (SE) en est un.

De notre analyse bibliographique¹, à partir de l'économie des services, il ressort qu'un SE est un service organisé autour d'un triptyque : demandeur, prestataire, bénéficiaire, et met en jeu un bien support. Il est fourni de façon intentionnel et répond à au moins un des cinq enjeux : Sol (la lutte contre l'érosion, ...), Paysage (l'entretien des paysages, ...), Biodiversité (lutte contre les invasions biologiques, ...), Eau (qualité, quantité, ...), Séquestration du Carbone (puits de carbone, ...). Cette définition théorique est, ici, confrontée au terrain réunionnais afin d'en questionner la pertinence et les limites.

La prise en compte de l'environnement est inscrite dans les politiques publiques rurales depuis les années 1990 avec dès 1992, la mise en place des Plans de Développement Durable, puis en 1999, l'émergence de la multifonctionnalité de l'agriculture à travers la Loi d'Orientation Agricole. La notion de « politique publique » peut être définie comme étant un système d'actes et de non actes collectifs organisés par une légitimité publique, ayant des effets ou des impacts à différents niveaux (social, économique, physique). Les actions entraînent une modification du comportement des acteurs et des organisations (Boudon et *al.*, 2003 ; Bourdin, 1999). La mobilisation du concept de SE semble être un nouveau mode d'intégrer la question environnementale dans les politiques publiques. La rémunération des services rendus par l'agriculture à l'environnement fait l'objet de débats internationaux multiples, puisqu'il est difficile d'estimer un bien naturel. La reconnaissance des fonctions de l'Espace Rural (ER) est un des thèmes impliqués dans ces débats, traduisant la complexité autour du concept de SE appliqué aux ER.

La Réunion est un territoire en pleine mutation avec des enjeux socio-économiques, agricoles et environnementaux forts. En effet, l'île est marquée par une forte croissance démographique, une évolution des systèmes agricole et une importante pression sur les ressources naturelles (eau, sol). C'est dans ce contexte marqué par l'évolution rapide du territoire que se pose la question de la possible émergence du concept de SE dans les espaces ruraux.

L'île de la Réunion, du fait de ses caractéristiques insulaires est un terrain intéressant pour mettre en lumière l'évolution de la prise en compte du concept de SE dans les politiques publiques du concept. Le fait qu'il s'agisse d'un département d'outre mer (DOM) est d'autant plus intéressant pour rendre compte de la diversité de l'application de la notion de SE dans les ER en France. Certaines mesures de politiques publiques rurales sont soit adaptées soit spécifiques aux Doms.

La zone d'étude est représentée par l'espace rural, défini dans l'étude. Les enjeux de cet espace conditionnent l'élaboration et la mise en place de politiques publiques, d'où la nécessité d'en poser une définition claire. Sachant que la notion de SE a été établie en Europe, loin des problématiques de ses Régions Ultra Périphériques, la question se pose de l'existence de SE dans les politiques publiques rurales à la Réunion. Il s'agit de savoir si la notion de SE y a émergé de façon spécifique.

La première partie de ce mémoire est consacrée à la présentation du contexte de notre étude. Tout d'abord, nous proposons une définition de l'espace rural à la Réunion, en décrivant son évolution et les enjeux qui y sont rattachés. Puis, nous étudions le concept de SE, à partir d'un

¹ (Aznar, 2002 ; Aznar et *al.*, 2005)

ensemble de critères. Enfin, nous confrontons les SE avec les Services Ecosystémiques ainsi que les SE avec les fonctions des ER (1).

La méthodologie utilisée pour sélectionner et déterminer les dispositifs susceptibles d'être impliqués dans la mise en œuvre de SE est exposée dans la seconde partie (2).

Dans la troisième partie, nos résultats sur la situation actuelle du concept de SE dans les politiques publiques à la Réunion sont présentés. Nous étayons notre propos en proposant des pistes de réflexion, pour comprendre les résultats (3).

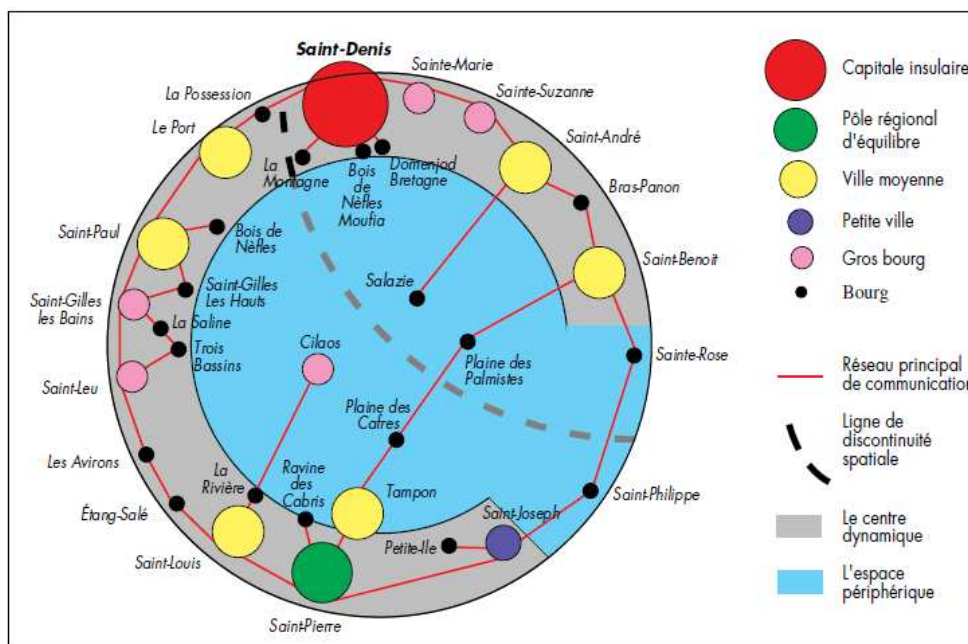


Figure 1 : organisation de l'espace urbain à la Réunion

(Source : Jauze, 1998)

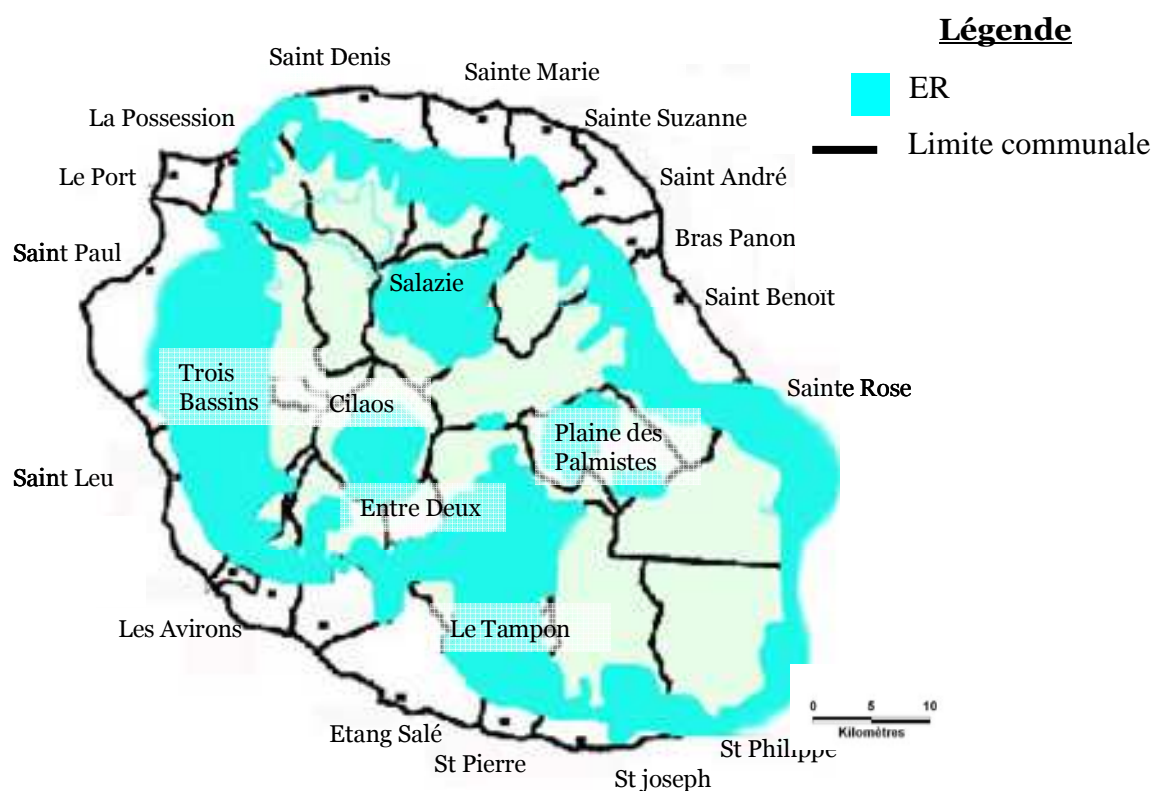


Figure 2 : ER obtenu à partir de la définition théorique d'un ER

(Réalisation : J. Michalski, PDHR 2007-2013)

1. Interaction Espaces Ruraux, Services Environnementaux : Spécificités de l'Île de la Réunion

La notion de SE est un concept de plus en plus répandu au niveau international. Les spécificités de l'Île de la Réunion obligent à s'interroger sur l'adaptation de cette notion au contexte local. L'objectif de la première partie est de définir les contours de l'étude. Il s'agit de délimiter la zone d'étude (1) et de mettre en relief les enjeux relatifs aux ER à la Réunion (2). Ces deux points étant posés, la notion de SE et les différents critères de définition sont alors décrits (3).

1 L'Espace Rural réunionnais

1.1 Définition

L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales (c'est-à-dire inférieures à 2000 habitants) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées) (INSEE, 2000). L'activité principale est essentiellement orientée vers l'agriculture. Un ER est composé de trois entités : les pôles d'emplois de l'espace rural (communes ou unités urbaines regroupant plus de 1500 emplois), les couronnes des pôles d'emplois (communes ou unité urbaine où au moins 40% des actifs travaillent dans le pôle d'emplois) et les autres communes de l'ER (François-Poncet *et al.*, 2008).

Ces définitions établies dans le contexte métropolitain semblent difficiles à appliquer dans notre étude en raison des spécificités insulaires de la Réunion. En effet, vingt-deux communes sur les vingt-quatre communes Réunionnaises sont considérées comme étant des communes rurales au regard de la définition donnée par l'INSEE. Le modèle de développement du territoire Réunionnais diffère de celui de la métropole. Sur l'île, les dynamiques spatiales sont inversées². La population est concentrée essentiellement sur les côtes, il est donc difficile de parler de pôles urbains ou de couronnes périurbaines comme évoqués dans la définition. 85 % de la population sont concentrés au niveau du littoral et des basses pentes (altitude inférieure à 600m), qui peuvent être alors considérés comme le centre dynamique de la Réunion (Jauze, 1998). L'organisation et la structuration des zones dites urbaines (voir figure 1) et ou rurales ne sont donc pas comparables à celles de la métropole étant donné le relief très escarpé et l'histoire du peuplement de l'île. Pour être pertinente, la définition doit être adaptée à l'échelle réunionnaise et prendre en compte le contexte local dont notamment les nouvelles dynamiques du développement urbain.

La définition d'un espace rural proposée par Economie de la Réunion (Actif *et al.*, 2001) peut servir d'appui. Les auteurs considèrent que le milieu rural est représenté par la partie non agglomérée c'est-à-dire « de l'espace inhabitable (volcan, remparts, ravines) à l'espace naturel protégé, en passant par les terrains à forte vocation agricole ou les zones de coupure d'urbanisation ». Les bourgs sont assimilés à des bourgs peu structurés, sachant qu'un bourg est défini comme étant une agglomération de moins de 2000 habitants (Actif *et al.*, 2001).

Dans cette définition, les espaces naturels soumis à de fortes réglementations de protection sont écartés car il n'y a pas d'activités rurales qui s'y exercent. Nous nommerons par la suite de façon théorique **l'ER comme étant composé des espaces à dominante rurale, ce qui correspond à la limite administrative des Hauts Ruraux, en écartant l'espace naturel, soit le cœur naturel du Parc National de la Réunion** (voir figure 2).

² « Nous sommes dans une île où le centre est la périphérie et la périphérie le centre » : (Jauze, 1998, p 27).

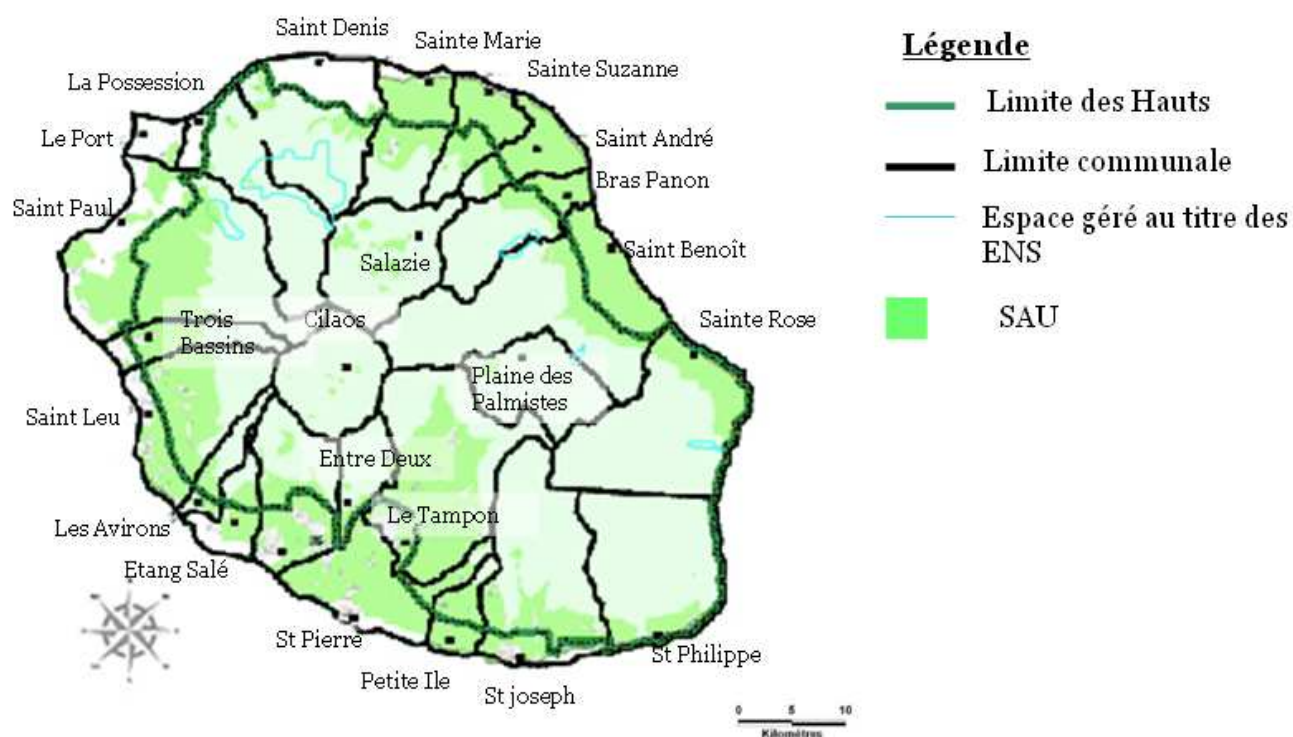


Figure 3 : SAU et ER

(Réalisation : J. Michalski ; source : DAF, 2005 ; PDHR 2007-2013)

1.2 Présentation de la zone d'étude

Au regard de la définition, l'ER représenterait environ 38% du territoire³.

1.2.1 Caractéristiques morphologiques

La majorité de l'espace considéré comme un ER se trouve dans la région des Hauts (soit entre 200 et 600 m d'altitude). La canne à sucre domine sur le littoral et les mi-pentes alors que les herbages principalement et les zones de maraîchage occupent les hauteurs.

1.2.2 Évolution de l'organisation des activités

En raison du relief escarpé, seul un tiers de l'île peut être utilisé par l'Homme, les 2/3 sont situés dans l'ER défini. La Surface Agricole Utile (SAU) totale représente la moitié de cette surface, soit environ 20% du territoire, représentée sur la figure 3 (Agreste Réunion, 2008). Conséquence directe de l'urbanisation galopante, la SAU a diminué de 13% en 10 ans (Bonnal et al., 2003 ; INSEE, 2000), entraînant une disparition de près de 50% du nombre des exploitations agricoles. Les exploitations agricoles, basées sur une économie de plantation, étaient principalement organisées selon un modèle familial⁴, qui est désormais menacé par les contraintes foncières et économiques. La superficie en fermage augmente constamment et constitue dorénavant environ 48% de la SAU (Agreste Réunion, 2008).

En près de 50 ans, l'agriculture a connu de profondes mutations. L'organisation de l'agriculture actuelle est le résultat de deux politiques publiques majeurs (Choisis et al., 2006), que sont la réforme foncière et le Plan d'Aménagement des Hauts (cf. Partie 3, 2.2).

Aujourd'hui, la surface en canne à sucre sur la zone d'ER représente la moitié de la zone et 37% de la surface en canne totale. 17 % de la surface est constituée par des fruits, légumes et plantes aromatiques, le reste par les prairies (RGA, 2000).

La SAU moyenne des exploitations agricoles, au nombre approximatif de 7000 sur le territoire d'étude, est d'environ 6, 2 ha (Agreste Réunion, 2008 ; INSEE, 2000). L'organisation du foncier agricole est spécifique à la Réunion. Traditionnellement, les parcelles étaient disposées en lanières partant quasiment « du battant des lames jusqu'au sommet des montagnes » afin d'assurer l'accès à toutes les zones agro-écologiques (Guellec, 1992). Les découpages suite aux héritages successifs ont cependant tenté de conserver un gradient altitudinal. La dynamique foncière suit le modèle Européen en favorisant la concentration des exploitations agricoles à dimension de plus en plus « professionnelles » et continue de poursuivre son développement sur le chemin productiviste.

Dans l'ER, l'agriculture est la première activité. 10% de la population active sont dans le secteur primaire. D'autres activités du secteur tertiaire ont un rôle important dans le développement de ces espaces. Le tourisme se développe de plus en plus, notamment le tourisme vert. L'artisanat valorisant le patrimoine culturel et les loisirs sont développés (broderie, thermes, activités aquatiques) mais les retombées économiques sont faibles.

1.2.3 Evolution de l'organisation sociale

La colonisation, l'économie de plantation et l'arrivée de nouvelles populations multiethniques ont construit la société Réunionnaise.

Durant plus de 200 ans, la colonisation a façonné une société de plantation, construite sur une hiérarchisation verticale et fondée sur un modèle économique et scolaire inégalitaire.

³ Pourcentage obtenu à partir de la superficie des Hauts (200 000 ha) en éliminant la superficie de l'espace naturel (cœur du Parc National de la Réunion).

⁴ Le modèle de l'exploitation familiale, modèle prôné par la LOA de 1960.

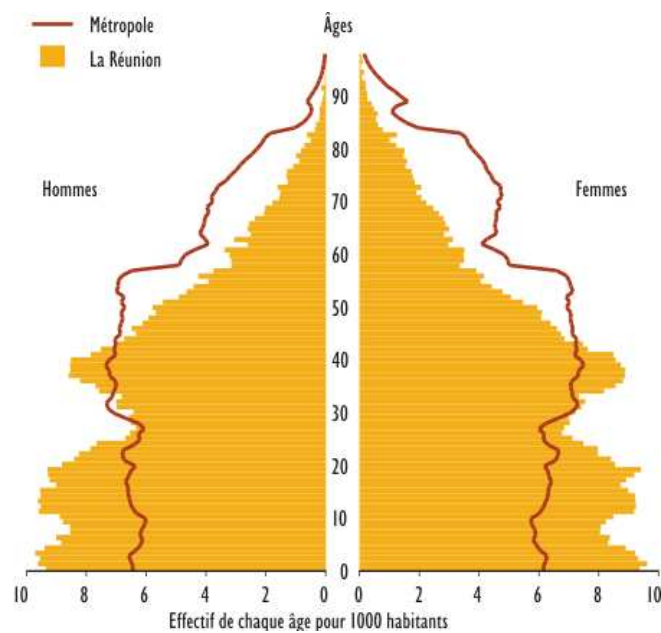


Figure 4 : Pyramide des âges à la Réunion

(Source : INSEE, 2000)

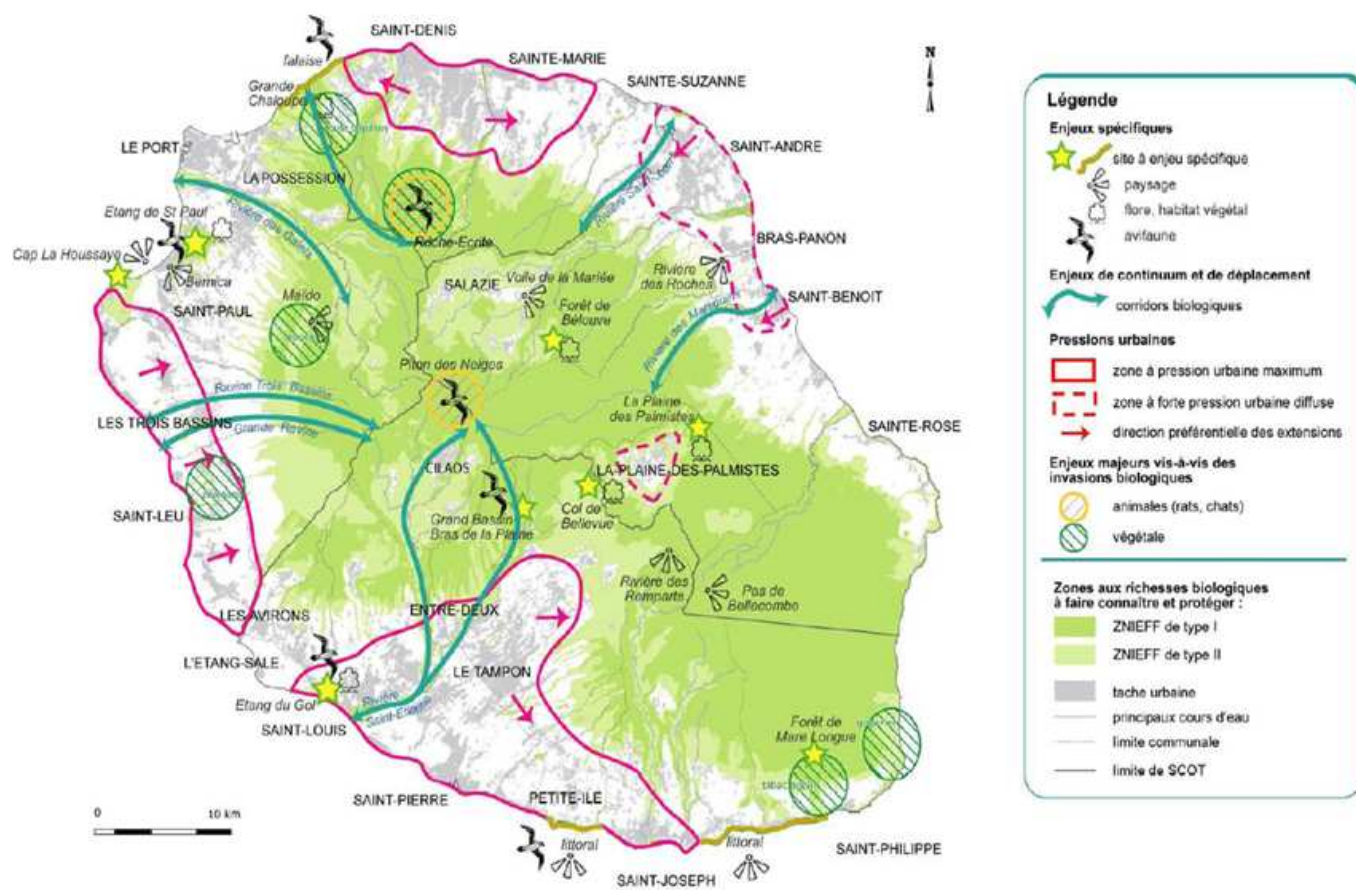


Figure 5 : Enjeux Biodiversité et Paysage

(Sources : DIREN, 2006)

En 1946, la départementalisation met en place les institutions de l'Etat Français. La société est alors marquée par de profondes transformations : segmentation des activités, réorganisation de la société sur des zones géographiques, notamment sur la zone littorale, modernisation des moyens de communication.

Aujourd'hui, les ER regroupent environ 20% de la population et connaissent de nouvelles mutations. En effet, l'arrivée de néo-ruraux change progressivement l'architecture de la société rurale. Le chômage est de l'ordre des 50% contre 24% dans les Bas, la population active du secteur primaire ne représentant que 10% (INSEE, 2000).

Malgré ces évolutions, une véritable dynamique sociale subsiste dans les ER. En effet, une solidarité existe entre les habitants des Hauts, qui se traduit par la présence de nombreux groupes d'acteurs organisés autour du Programme de Développement des Hauts Ruraux (PDHR, cf. partie 3, 2.2). Le réseau associatif et le dynamisme des animateurs territoriaux (notamment l'AD2R, Association Développement Rural Réunion) restent ancrés dans la zone, dans la lignée du monde rural passé.

2 Enjeux des espaces ruraux

Les ER de la Réunion représentent des espaces à enjeux, c'est-à-dire « une zone où une ou plusieurs fonctions environnementales sont remises en question » (Piroux et *al.*, 2005). Le multi usage des ER est porté par quatre enjeux principaux que sont les enjeux sociaux, économiques, environnementaux.

L'intérêt d'étudier les enjeux des ER est de comprendre à quels enjeux les politiques publiques des ER sont censées répondre sur le territoire réunionnais. Théoriquement, les orientations prises par les politiques publiques sont conditionnées par la prise en compte de ces enjeux. Dans notre étude, ce sont les enjeux environnementaux, qui seront pris le plus en considération.

Au contraire du modèle métropolitain (voir figure 4), la croissance démographique est importante avec une augmentation de 300 000 habitants d'ici 2030, pour atteindre 1 million. Les ER compteront 66 000 habitants de plus d'ici 2030. En 1999, 1/3 de la population était constitué par les moins de 20 ans (INSEE, 2000). Les ER devront intégrer cette prochaine dynamique. De nouveaux conflits d'usage confronteront anciens habitants ruraux et nouveaux. Ce sont des **enjeux sociaux** particulièrement importants à prendre en compte pour maintenir un cadre de vie rural harmonieux et équilibré. L'enjeu social est double. Il s'agit, à la fois, de réduire les flux pendulaires de travailleurs entre ER-espace urbain, source d'embouteillage quotidiens, et de dynamiser la zone par l'apport d'emploi et de services. La nouvelle route des Tamarins qui double à mi pente la route du Littoral et le projet de Tram-Train devrait participer à la modification de ces flux.

La gestion raisonnée de divers produits et l'intégration de leur production au territoire constitue des **enjeux économiques** majeurs de l'ER. L'exemple cité par le maire délégué de la Plaine des Palmistes, plus petite commune de la Réunion, illustre bien le déséquilibre entre ER et espaces urbains : « le pôle bois est installée à Saint Benoît [à 30 min de la Plaine des Palmistes], alors que les forêts de cryptomeria sont à la Plaine des Palmistes. On vient chez nous pour les cultiver, les couper, mais lorsqu'il s'agit des retombées économiques c'est encore une ville des Bas qui en bénéficie » (Cahier Réunionnais du développement, 2000, n°25).

La zone Madagascar-Mascareignes représente l'un des « 25 hot spot » de la biodiversité au niveau mondial (Direction régionale de l'environnement et *al.*, 2005). L'essentiel de cette richesse biologique est située dans l'ER faisant de celui-ci une zone à **enjeu environnemental fort** (voir figure 5, tableau 1 et partie 1, 3.1.2). La préservation des ER participe également à la gestion des ressources naturelles en limitant les nuisances et les pressions liées aux activités humaines (pollutions

		Indigène	Endémique	
			Mascareignes	Réunion
Terrestre	Angiospermes	500 espèces	22%	34 %
	Mollusques	50 espèces	20 espèces	
	Crustacés	9 espèces	1 espèce	
	Lépidoptères	439 espèces		145 espèces
	Poissons d'eau douce	21 espèces	1 espèce	1 espèce
	Reptiles	2 espèces		2 espèces
	Oiseaux	40 espèces	7 espèces 1 sous-espèces	
M arine	Coraux	180 espèces recensées		
	Poisson	868 espèces recensées		9 espèces

Tableau 1 : Un endémisme exceptionnel

(Réalisation : O. POUTAREDY ; Source : Biodiversité et conservation dans les collectivités française d’Outre-mer)

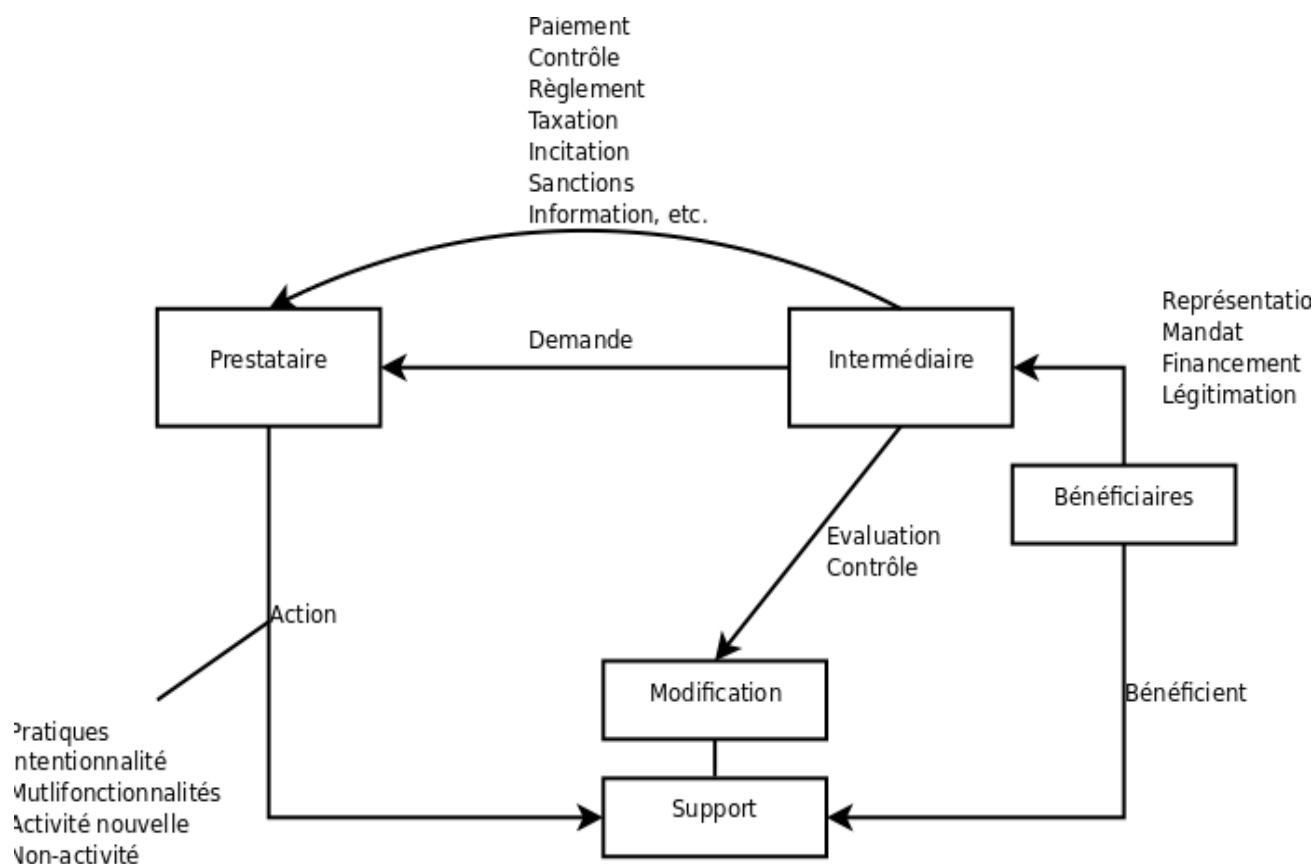


Figure 6 : Diagramme SE proposé par l'Equipe SERENA-CIRAD Réunion

(Sources : Augusseau X., Daré W., Queste J., 2009)

bactériologiques, azotées et liées aux produits phytosanitaires, dégradation des habitats, etc.). La maîtrise des externalités négatives issues de ces activités constitue un enjeu environnemental. Le maintien des ER contribue à l'entretien des paysages soumis aux pressions urbaines croissantes. Ceci agit ainsi également dans la gestion de la biodiversité de façon indirecte. Des sites à enjeu paysager se situent dans les ER (voir figure 5). Les enjeux environnementaux portent également sur la maîtrise de la disponibilité en eau et la gestion du réseau hydrogéologique.

Les enjeux liés à l'agriculture combinent les trois types d'enjeux précédents. Ils concernent principalement la structuration et le maintien de l'agriculture dans les Hauts. Les filières « canne à sucre » et « élevage » sont les filières pour lesquelles les enjeux économiques sont les plus forts. Pour atteindre les objectifs de production, 30 000 ha doivent être consacrés à la filière canne à sucre, soit une augmentation de l'ordre de 6500 ha (Département de la Réunion, 2006). En ce qui concerne l'élevage, 3 500 ha supplémentaires sont nécessaires pour faire face à la demande croissante. Toutes filières confondues, d'ici à 2020, 7000 ha supplémentaires seront nécessaires pour répondre aux besoins agricoles.

La politique de diversification des cultures tente à la fois à assurer la rentabilité des exploitations agricoles tout en maintenant la diversité du patrimoine culturel de l'agriculture des Hauts. De ce fait, le maintien voire le développement des liaisons entre les différentes productions apparaît central.

3 Les Services Environnementaux

3.1 SE et critères

Les SE peuvent être approchés à partir de différents champs : l'économie des services, utilisée dans notre étude, l'économie écologique, l'économie de l'environnement, l'économie publique et l'économie institutionnelle. L'économie institutionnelle est focalisée sur les coûts des transactions. L'économie publique se concentre sur les défauts de marché « qui justifient au nom de l'efficacité économique une intervention correctrice des Etats par la réglementation » (Déprés, 2006). L'économie écologique considère l'environnement comme un ensemble de ressources délivrant des services potentiels. Enfin, l'économie de l'environnement n'intègre pas le caractère intentionnel et considère le SE comme une externalité (Aznar, 2002).

L'approche des SE dans l'étude par l'économie des services nous a semblé la plus pertinente. Nous abordons la mise en place volontairement de mesures intégrant la notion de SE, ce qui élimine d'emblée l'approche par l'économie de l'environnement. L'économie écologique est davantage liée aux Services Ecosystémiques (cf. 4.2). Puisque nous distinguons SE et Service Ecosystémique, ce champ a été écarté de l'étude. La finalité de l'étude n'est pas de rendre compte des transactions ayant lieu pour chaque dispositif favorisant la fourniture de SE, c'est pourquoi le SE n'a pas été approché à partir de l'économie des institutions. Le dernier champ, celui de l'économie publique, est intéressant puisqu'il met l'accent sur l'intervention de l'Etat. Nous pouvons retrouver l'organisation du triptyque de la définition de SE. Cependant, cette approche est orientée vers l'efficacité économique, qui ne constitue pas l'objet de notre étude.

Rappelons que, par définition, à partir de l'économie des services, un SE est basé sur trois éléments : « Service », « Intentionnalité », « Enjeu » (voir figure 6).

3.1.1 *Elément « Service »*

Le bien support est central dans la notion de « Service ». Il correspond à un bien physique dont la modification est visible, mesurable. En effet, c'est parce que le prestataire est capable de modifier (gérer, entretenir) ce bien support que la notion de service peut être appliquée. Le bien

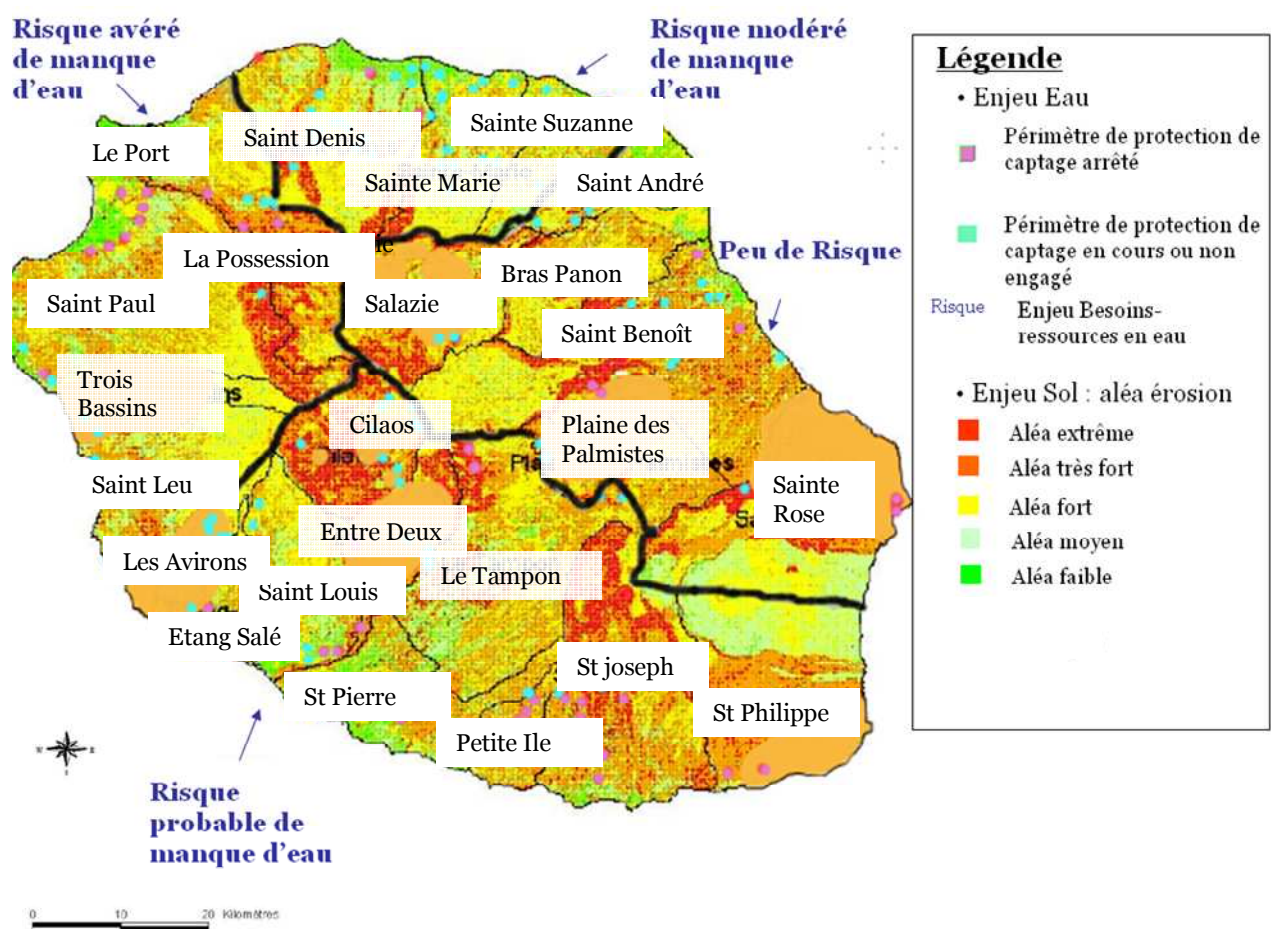


Figure 7 : Présentation d'une partie de l'Enjeu Eau et Sol

(Source : Région Réunion et Département de la Réunion, 2007)

peut être la propriété du demandeur, du prestataire ou du bénéficiaire. La nature du bien support est donc soit public, soit privé, soit mixte. L'amélioration du bien support est la visée principale du SE.

Le **demandeur** est une personne physique, chargée de traduire la demande de SE auprès des prestataires au nom des usagers.

Le **prestataire** correspond à une personne physique, chargée de modifier le bien support suite à une commande adressée par le demandeur. Les caractéristiques du prestataire dépendent de son interaction antérieure avec le bien support. En effet, deux types de prestataire peuvent être déterminés :

- le bien support est un bien appartenant au prestataire (Prestataire A),
- le bien support n'appartient pas au prestataire (Prestataire B).

La rémunération du prestataire, si elle existe, n'est qu'un moyen pour faciliter la production du SE. Son absence n'est pas un critère discriminant. Le coût de production de la prestation n'est pas nul. Dans notre étude, les instruments de transaction monétaire font intervenir principalement une approche public/privé, c'est-à-dire qu'il y a principalement un flux monétaire entre un organisme public et un acteur public local (défini dans la partie 2, 3.4). Les instruments de transaction monétaire peuvent se distinguer également au niveau de deux points : soit ils sont inscrits dans une logique de compensation soit dans une logique de résultat, qui implique une rémunération. Le choix de l'instrument de transaction monétaire est fonction des objectifs institutionnels et de la nature du bien environnemental produit.

Le **bénéficiaire**, personne physique, représente le destinataire final du bénéfice apporté par l'action du prestataire. Son identification est plus délicate. Elle dépend de l'échelle temporelle choisie (court terme ou long terme) ainsi que de l'échelle spatiale (échelle locale, régionale, nationale, mondiale). A partir de ce choix, les bénéficiaires locaux ne sont pas les seuls usagers pris en compte mais tous les usagers potentiels (population environnante, etc.) sont retenus. De plus, l'élément « Enjeu » peut influencer le choix du bénéficiaire, par exemple dans le cas de l'« Enjeu Séquestration du Carbone », c'est l'ensemble de la communauté mondiale qui est bénéficiaire.

Enfin, notons, qu'un **intermédiaire** entre le demandeur et le prestataire est fréquemment présent. Il a souvent pour rôle principal de traduire la commande du demandeur au prestataire. (Aznar, 2002 ; Aznar et Perrier-Cornet, 2003; FAO, 2007)

3.1.2 Élément « Enjeu »

Le but de cette partie est de réfléchir aux éléments à considérer pour chaque « Enjeu ». Cette précision permet de comprendre pourquoi tel dispositif a été pris en compte et pourquoi tel enjeu est associé à tel dispositif. Ces éléments sont à rattacher aux cinq principaux enjeux (eau, sol, biodiversité, paysage, séquestration du Carbone) et aux enjeux environnementaux des ER (cf. partie 1, 2.).

Les enjeux de l'eau sont liés à sa qualité ou sa quantité. Etant donné qu'on se focalise sur les ER, toutes les mesures liées à la gestion des intrants susceptible d'impacter la ressource en eau (l'eau potable ou l'ensemble des eaux) sont prises en compte au niveau de cet enjeu. Compte tenu de la forte croissance démographique associée à la pression urbaine, l'«**Enjeu Eau**» occupe une place primordiale à la Réunion.

Le « **Sol** » est un autre enjeu majeur à la Réunion car en raison du régime de précipitation, du relief escarpé et de certaines pratiques culturelles qui mettent à nu les sols ou favorisent leurs départs de sol, l'érosion est un problème omniprésent (voir figure 7). L'ensemble des mécanismes contribuant au maintien de la fertilité du sol participe à la définition de cet enjeu.

La richesse faunistique et floristique exceptionnelle fait de la « **Biodiversité** », un enjeu fort (voir tableau 1), menacée notamment par l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. Les actions en vue de gérer ces espèces exotiques sont primordiales.

L'« **Enjeu Paysage** » est d'autant plus spécifique à la Réunion, que la pression des espaces urbains sur les zones rurales augmente. Les dispositifs favorisant le maintien des paysages ouverts, mais également la préservation de paysages, ayant une identité culturelle forte pour les Réunionnais (les paysages canniens notamment) sont à considérer dans cet enjeu.

Enfin, l'« **Enjeu Séquestration du Carbone** » ne semble pas être un enjeu majeur sur l'île. La mise en place de puits de carbone est intégrée dans cet enjeu.

3.1.3 Élément « Intentionnalité »

Le caractère intentionnel est un des éléments principaux qui définit un SE. L'**intentionnalité** est le fait d'être conscient de l'acte en cours. Ce critère permet de distinguer Externalité et SE. Par définition, l'externalité positive ou effet externe positif « désigne une situation économique dans laquelle l'acte de consommation ou de production d'un agent influe positivement sur l'utilité d'un autre agent, sans que cette influence ne se traduise par une variation du niveau des prix » (notes personnelles). La notion d'Externalité est fondée sur l'absence d'intentionnalité.

3.2 SE et Services Ecosystémiques

Partant de la définition d'un Service Ecosystémique, nous précisons celle de SE pour évacuer toute confusion.

En effet, la recherche bibliographique révèle la notion de Service Ecosystémique, très répandue au niveau mondial, notamment suite au Millenium Ecosystem Assessment, MA ⁵(Alcamo J. *et al.*, 2005) et peut être confondue avec celle de SE. La notion de Service Ecosystémique a été construite par des économistes.

Evoqués pour la première fois dans les années 1960, les Services Ecosystémiques se définissent comme étant les résultats des interactions entre organismes qui construisent les milieux et leur fonctionnement au sein des écosystèmes (Wunder, 2005). Ils assurent le maintien de la biodiversité ainsi que la production de biens dits écosystémiques. Le MA définit quatre types de services : les services d'approvisionnement (nourriture, par exemple), les services de régulation (les maladies), les services culturels et les services de soutien, ces derniers garantissant l'équilibre écosystémique (le cycle de nutriments, par exemple). Quatre défis environnementaux sont associés à ces services : biodiversité, gestion de l'eau, énergies renouvelables, lutte contre le changement climatique.

Selon le rapport du MA, 60% des Services Ecosystémiques sont en cours de dégradation. Le rapport rend compte des coûts économiques des dommages à ces services. Prenons le cas des pertes annuelles économiques au niveau de l'espace marin, le coût annuel des contaminations marines s'élèverait à 13 milliards d'euro (Alcamo J. *et al.*, 2005). Cela illustre bien pourquoi les gouvernements trouvent un intérêt fort dans le concept de Service Ecosystémique. Près de 40% de la superficie terrestre totale est constitué de cultures et de pâturages, ce qui fait de l'écosystème agricole le plus gros écosystème terrestre géré (FAO, 2007). Les ER sont donc des lieux à forts enjeux

⁵Sur une demande du Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan en 2000 puis à quatre conventions internationales, le MA ou L'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire, réalisée entre 2001 et 2005, a pour objectif d'évaluer les conséquences de l'évolution des écosystèmes sur le bien-être de l'Homme.

Selon le rapport de la FAO⁶, un SE représente un sous ensemble de Service Ecosystémique caractérisé par des externalités. Cette définition n'est pas cohérente avec nos critères, fondés sur l'économie des services et non sur l'économie de l'environnement. Dans notre étude, les éléments « service » et « intentionnalité » discriminent un SE d'un Service Ecosystémique. Au niveau de l'élément « service », la nature du prestataire diffère, physique pour les SE, elle est immatérielle pour les Services Ecosystémiques. La nature du bénéficiaire des Services Ecosystémiques suscite de nombreux débats.⁷

3.3 SE et fonctions des ER...

La notion de SE regroupe les différentes fonctions des ER. Nous avons utilisé, ici, le terme de fonctions des ER et non d'usages, comme définis dans les travaux de Perrier-Cornet dans lesquels trois usages sont déterminés : usage productif, récréatif, de conservation (Perrier-Cornet, 2001). Ces points ont déjà été abordés dans la partie 2. Le terme « fonction » met l'accent non pas sur les usages des ER mais sur leurs rôles. Cela permet de mieux rendre compte de leur importance et donc de l'intérêt de leur préservation. Ces derniers fournissent un certain nombre de services à l'environnement. Dans le terme « environnement », sont regroupées l'ensemble des domaines liés à l'eau, l'air, la terre, les déchets, le bruit et les écosystèmes. L'ensemble des services fournis par un ER englobe les ressources vitales à l'Homme (eau, denrées alimentaires, matières premières). Un ER est également le support à d'autres activités, tel que la pratique de loisirs, la restauration du patrimoine.

L'une des fonctions importantes des ER à la Réunion est de jouer un rôle de barrière entre les espaces urbains et naturels. L'ER freine le mitage urbain (voir figure 5). En effet, la tâche urbaine augmente de 2,3% par an représentant près de 525 habitants par an. Si cette progression n'est pas stoppée, en 2020, 10 000 ha d'espaces agricoles auront été transformés en espaces urbains (Créau et Perrau, 2005).

Des services de consommation émergent, comme le tourisme vert. Face à la surpopulation des Bas, les ER sont de véritables poumons, des zones où la population vient traditionnellement se ressourcer.

L'ER joue un rôle majeur dans la lutte contre l'érosion. Gérer l'érosion⁸ contribue à maintenir un environnement de qualité et protège les paysages. Ceci d'autant plus que tous les paramètres sont réunis pour que l'érosion à la Réunion soit d'une ampleur considérable : fortes pentes, sols fragiles, climat cyclonique. Les conséquences des fortes précipitations annuelles sont désastreuses, notamment pour les activités agricoles. La canne à sucre, du fait de son système racinaire et de sa couverture des sols joue un rôle important dans la lutte contre l'érosion.

Les pollutions suite à l'utilisation de produits phytosanitaires non autorisés et dangereux⁹ sont de réels problèmes à la Réunion, impactant dangereusement la qualité de l'eau.

⁶ FAO, 2007, Situation mondiales de l'alimentation et de l'agriculture, Payer les agriculteurs pour les SE

⁷ Des membres du gouvernement Brésilien « ont affirmé, que pour préserver l'Amazonie, il fallait « rémunérer les services rendus par les habitants de la forêt qui la protègent ». Le gouverneur de l'Etat d'Amazonas a d'ailleurs déclaré : « la forêt de mon Etat, grand comme 16 fois la Grande-Bretagne, appartient à mon peuple qui rend des services au monde ». (*developpementdurable.com*, avril 2009, Protéger l'Amazonie : un service qui se monnaie). Les prestataires sont les habitants, les bénéficiaires le monde entier. La rémunération d'un tel service est une source de problèmes complexes.

⁸ La disparition du sol est de l'ordre de 0.5 à 1 m en 70 ans (DIREN, 2006)

⁹ Mise en place du plan « Ecophytodom 2018 » : réduction de 50% de l'usage des pesticides en 10 ans, retrait du marché des préparations contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes, dont 30 avant la fin de l'année 2008

L'ER joue un rôle de régulateur des ressources naturelles. La maîtrise des externalités négatives engendrées par les activités de l'ER (changements climatiques, dégradation des ressources et disparition de la diversité biologique) est une autre fonction des ER.

4 Problématique de l'étude

Dans notre analyse, nous considérons les SE comme intégrant trois principaux éléments : « service », « intentionnalité » et « enjeu ». La délimitation d'un ER à la Réunion reste théorique car elle n'a pas été confrontée aux acteurs dans cette première partie. Le concept de SE et les trois éléments sont également basés sur des considérations théoriques. Ces définitions constitueront le point de départ de la collecte des informations sur les divers dispositifs, susceptibles de fournir des SE.

Vu la construction de la notion de SE et les spécificités de l'Ile, se pose la question de la pertinence du concept dans les politiques publiques rurales à la Réunion. La problématique de l'étude visera à répondre à la question :

Comment a émergé et évolué la notion de SE (selon la définition de départ) au sein des politiques publiques rurales à la Réunion ?

Afin de rendre compte de l'émergence de la notion de SE, nous devons être capables de valider la pertinence de la définition d'un ER et d'un SE sur notre terrain. En supposant que la notion de SE a émergé à la Réunion dans les politiques publiques des ER, l'étude des dispositifs susceptibles d'être impliqués dans la mise en place de SE nous permettrait d'avoir une première vision de l'ensemble des SE présents.

En vue d'avoir une organisation claire et précise de l'ensemble des SE, un seul terme faisant référence au système mettant en œuvre un ou des SE a été choisi arbitrairement. Le terme « dispositif » est celui qui a émergé lors des différentes lectures. Ainsi, le terme « outil », par exemple, est écarté de la discussion. Le terme « instrument » fait référence à la nature du dispositif (taxes, subventions, ...). Le terme « dispositif » est très répandu depuis une dizaine d'années dans les sciences sociales (Beuscart et Peerbaye, 2006). Sa délimitation peut paraître floue. Il est nécessaire de préciser ce qu'on entend par le terme « dispositif » dans l'étude afin de savoir exactement comment orienter la recherche. Par définition, un dispositif est « un ensemble de mesures prises, de moyens mis en œuvre pour un ou plusieurs objectifs précis » (Akoun et Ansart, 1999). A cette définition, une citation de Michel Foucault de 1977, met l'accent sur la notion de réseau, qui est intéressante à prendre en compte dans l'étude. Selon ce philosophe, un dispositif est « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit » (Foucault, 1994).

Pour répondre à notre problématique, une méthodologie a été définie pour non seulement comprendre l'émergence de la notion de SE à la Réunion mais également, pour rendre compte de la pertinence ou non de nos définitions des SE et des ER. Elle devra permettre également d'identifier les dispositifs de politiques publiques qui incite la production de SE relatif aux espaces ruraux à la Réunion.

Il s'agit de voir si les critères de la définition de SE sont réellement applicables aux politiques publiques à la Réunion et cohérents avec les spécificités du contexte local. La comparaison entre territoire métropolitain et celui d'un DOM est un élément important, participant à la construction du projet SERENA.

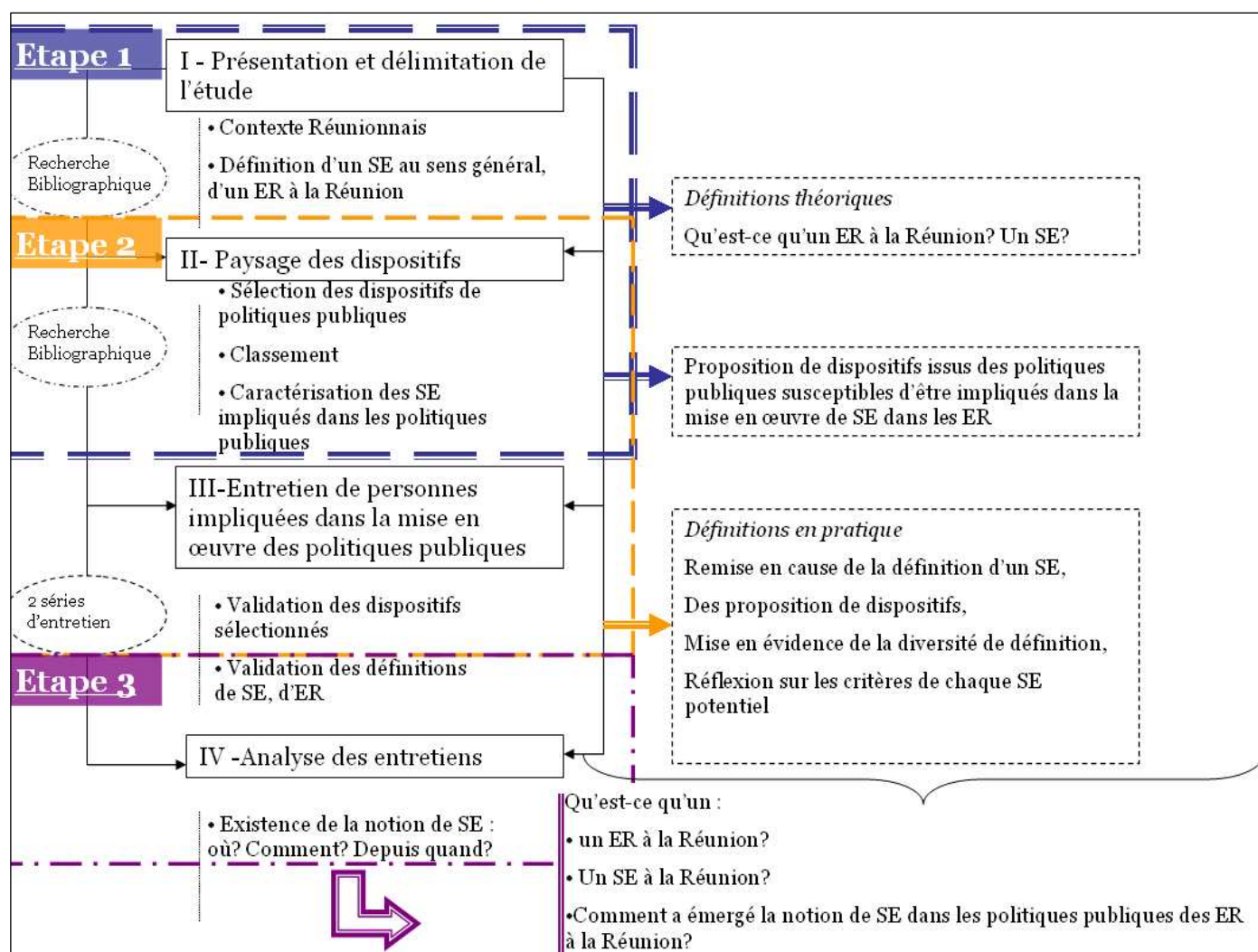


Figure 8 : Organisation de la méthodologie

(Réalisation : J. Michalski)

SWOT	
<p><u>Forces</u></p> <p>Richesse floristique et faunistique</p> <p>Importance du marché local pour les Réunionnais et croissance de la demande pour des produits locaux (tendance « écolo »)</p>	<p><u>Faiblesses</u></p> <p>Surface en mitage important</p> <p>Difficile mise en application des réglementations : périmètres de protection de captage, par exemple</p>
<p><u>Opportunités</u></p> <p>Mise en place du Parc National de la Réunion</p> <p>Surfaces favorables à l'agriculture bio : petites, difficilement mécanisables</p> <p>Exode urbain</p> <p>Tourisme vert</p>	<p><u>Menaces</u></p> <p>Grignotage de l'espace rural par l'espace urbain avec une forte pression démographique</p> <p>Comportement électoraliste de certains maires (déclassement de zones agricoles) et spéculation sur le foncier</p> <p>Espèces exotiques envahissantes</p> <p>Conflit d'usage entre les nouveaux et anciens ruraux</p>

Tableau 2 : Analyse SWOT de la zone d'étude

(Réalisation : J. Michalski ; Sources diverses)

2. A la recherche des dispositifs et des SE

La méthodologie employée (voir figure 8 et annexe 2) est présentée selon trois points. Une première vue d'ensemble (1) permet de faciliter la première approche de l'étude. Le mode de collecte, argumenté, est essentiel à la compréhension de l'analyse des données (2), qui aboutit à la caractérisation d'un SE (3).

L'étude est construite autour de deux objectifs principaux.

- Objectif 1 : faire l'état des lieux des SE à la Réunion. La nature de chaque SE, en s'attachant uniquement aux dispositifs présents dans les ER ainsi que les réseaux d'acteurs associés est mise en évidence. L'hypothèse de départ à tester considère que certains dispositifs de politiques publiques à la Réunion sont destinés à favoriser la fourniture de SE. L'intérêt est d'analyser comment ces dispositifs intègrent les dimensions de la définition d'un SE.

- Objectif 2 : décrire l'évolution du dispositif associé à un SE.

Notons que l'analyse de l'efficience, c'est-à-dire le rapport entre les résultats atteints et les coûts et celle de l'efficacité, soit l'atteinte des objectifs, d'une mesure ne sont pas pour nous centrale. En d'autres mots, le but est de connaître quelles sont les étapes clés sans nécessairement insister sur ces deux éléments.

1 Diagnostic des « espaces ruraux » : délimitation de la zone d'étude

Connaître d'abord le contexte permet d'avoir une vue d'ensemble de la situation réunionnaise. Appliquant la méthode SWOT¹⁰, cette première approche a consisté à étudier les paramètres à considérer : facteurs socio-économiques, géographiques, pédologiques, les enjeux floristiques, faunistiques. L'étude initiale (voir tableau 2) facilite la compréhension des enjeux actuels et également leurs origines, ce qui est un élément non négligeable dans le cadre de l'étude.

Après avoir étudié les termes du sujet de l'étude, il s'agit de faire l'état des lieux des dispositifs susceptibles d'être impliqués dans la mise en place de SE à la Réunion afin d'en obtenir une première cartographie.

Délimiter la zone d'étude a été réalisé suite aux premiers entretiens. L'objectif du recensement était de se focaliser sur les politiques publiques uniquement mises en place dans les ER.

En s'appuyant sur la définition d'un ER, évoquée précédemment, la zone d'étude a été délimitée théoriquement en ne considérant que les espaces à dominante rurale et périurbaine. Ce choix a été fait parce que l'espace périurbain est prépondérant sur le territoire. Ainsi identifier une zone entièrement agricole est relativement complexe. Ensuite, la limite administrative des Hauts ruraux, ER considéré, n'implique pas forcément le changement de type d'espace. Notre définition a finalement été confrontée aux dires d'acteurs obtenus lors des entretiens.

2 Méthode de collecte des données

2.1 Documents écrits et site Internet

Etant donné que l'objectif de l'étude est de mettre en évidence les dispositifs mis en place actuellement, les informations ont principalement été collectées sur les sites web des institutions

¹⁰ La méthode SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) : le but est de déterminer quelles sont les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces du territoire

porteuses de ces dispositifs et à partir de documents préalablement collectés par l'équipe de recherche du CIRAD. Cette première série de données a ensuite été validée ou invalidée lors des entretiens avec des personnes ressources. Nous pouvons distinguer les documents relatifs aux modalités d'application d'un dispositif et ceux, qui permettent d'avoir un certain recul sur la mise en œuvre d'un dispositif.

Les outils principaux ont donc été les documents proposés par l'équipe et les bases de documentation sur Internet, tel que Google Scholar ainsi que sur les sites Internet des différents organismes Réunionnais : Conseil Général, DAF, Conseil Régional, DIREN, PDHR, Chambre d'agriculture de la Réunion.

2.2 Entretiens

Deux séries d'entretiens (quinze entretiens au total, sept dans la première série) ont été menées (voir annexe 4).

La première série exploratoire a consisté à réaliser des entretiens semi directifs autour de trois thématiques : les espaces ruraux à la Réunion, les enjeux (au niveau des ER, les politiques publiques) et sur les SE (voir annexe 4). L'objectif de ces entretiens était de mettre en évidence les visions différentes des ER, la diversité des définitions de SE et leur perception. Ils devaient permettre également d'orienter l'étude et de valider la pertinence des SE sélectionnés. Les personnes ressources ont été choisies parmi la liste des personnes présentes à la réunion de présentation du projet (28 avril 2009) : Conseil Général, DAF (Direction de l'Agriculture et de la Forêt), Agence de Services et de Paiement (ASP), Chambre d'Agriculture, Ecologie Réunion, Association de Développement Rural Réunion (AD2R).

La seconde série d'entretiens, non directifs, a été plus spécifique à tel ou tel dispositif. Il s'agissait de se focaliser sur un dispositif en particulier et de discuter de sa construction et de retracer son évolution. L'objectif était donc bien différent puisqu'il était supposé que ce dispositif mettait en place un ou des SE dans les ER à la Réunion. On estimait que l'analyse de sa trajectoire d'évolution pouvait aider à la compréhension de l'émergence de la notion de SE dans les ER réunionnais. Le choix des personnes ressource dépend donc des dispositifs retenus et qui nous ont semblé intéressant d'approfondir : ASP, DAF, ex-APR (Association de Promotion Rurale), la Mairie de Saint Paul. Marché de Gros (ex-FARRE Réunion (Forum pour l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement)).

2.3 Limite des sources d'information et du travail de collecte réalisé

En ce qui concerne les entretiens et la prise de rendez-vous, la frilosité de certaines personnes susceptibles d'être questionnées a freiné, quelquefois, l'approfondissement de quelques dispositifs. Il n'a pas été facile d'avoir des informations, compte tenu du turn-over des personnels compétents au sein des différentes institutions réunionnaises et leur réticence à parler de leurs anciennes activités. De plus, le climat parfois tendu que nous avons pu observer a rendu la prise de contact avec certaines personnes ressources potentielles difficile voire impossible.

Aussi, le nombre d'entretiens peut paraître faible. Cependant, il est aussi fonction des informations obtenues lors des premiers entretiens ainsi que de l'accès aux personnes. Il ne semblait pas nécessaire de faire des entretiens supplémentaires et nombreux étant donné que lors de certains entretiens, il est apparu que tel dispositif qui paraissait a priori intéressant d'un point de vue des SE, n'était pas pertinent. Les entretiens croisés, une même personne pouvant être interrogées sur plusieurs dispositifs ou plusieurs personnes sur un même dispositif ont permis de limiter des entretiens à ceux nécessaires à l'étude.

3 Traitement et Analyse des données

3.1 Catégorisation des dispositifs

Deux catégories peuvent être distinguées (Aznar, 2002) :

- Les dispositifs ponctuels,
- Les dispositifs répétés annuellement.

Les dispositifs peuvent être également regroupés en deux principaux instruments de politique environnementale¹¹ :

- Instrument économique incitatif

Sont inscrits au niveau de ce type de dispositif, toutes les mesures relatives à des redevances, des subventions, des contrats incitatifs. Les taxes sont mises à l'écart, étant données que ce sont des prélèvements obligatoires, qui n'ont pas lieu d'être dans ce recensement de SE

- Instrument économique volontaire

Ce type de dispositif regroupe l'ensemble des mesures mises en œuvre volontairement entre des acteurs privés ou publics.

3.2 Démarche d'identification des dispositifs

Deux approches ont été mobilisées pour identifier les dispositifs.

3.2.1 Approche descendante

La première phase a consisté en une recherche bibliographique afin de lister l'ensemble des dispositifs susceptibles d'être impliqués dans la mise en place des SE. Cette première étape s'est effectuée à partir d'une approche descendante, c'est-à-dire en partant des politiques publiques d'ensemble, d'une échelle nationale (voire Européenne) à une échelle locale.

L'intérêt d'une telle approche est double. Tout d'abord, elle permet de se rendre compte de la place des politiques publiques rurales réunionnaises par rapport à celle nationale ou européenne. De plus, cela permet de mettre en évidence si les initiatives locales ont un impact plus fort que les déclinaisons locales dans les politiques publiques des ER (cf. Partie 2.3.4 pour les définitions d'une déclinaison locale et d'une initiative locale).

¹¹ Les autres types d'instruments de politique environnementale ne sont pas abordés. Nous considérons que les instruments réglementaires sont associés aux Services Ecosystémiques, les instruments économiques incitatifs sous condition réglementaire aux externalités.

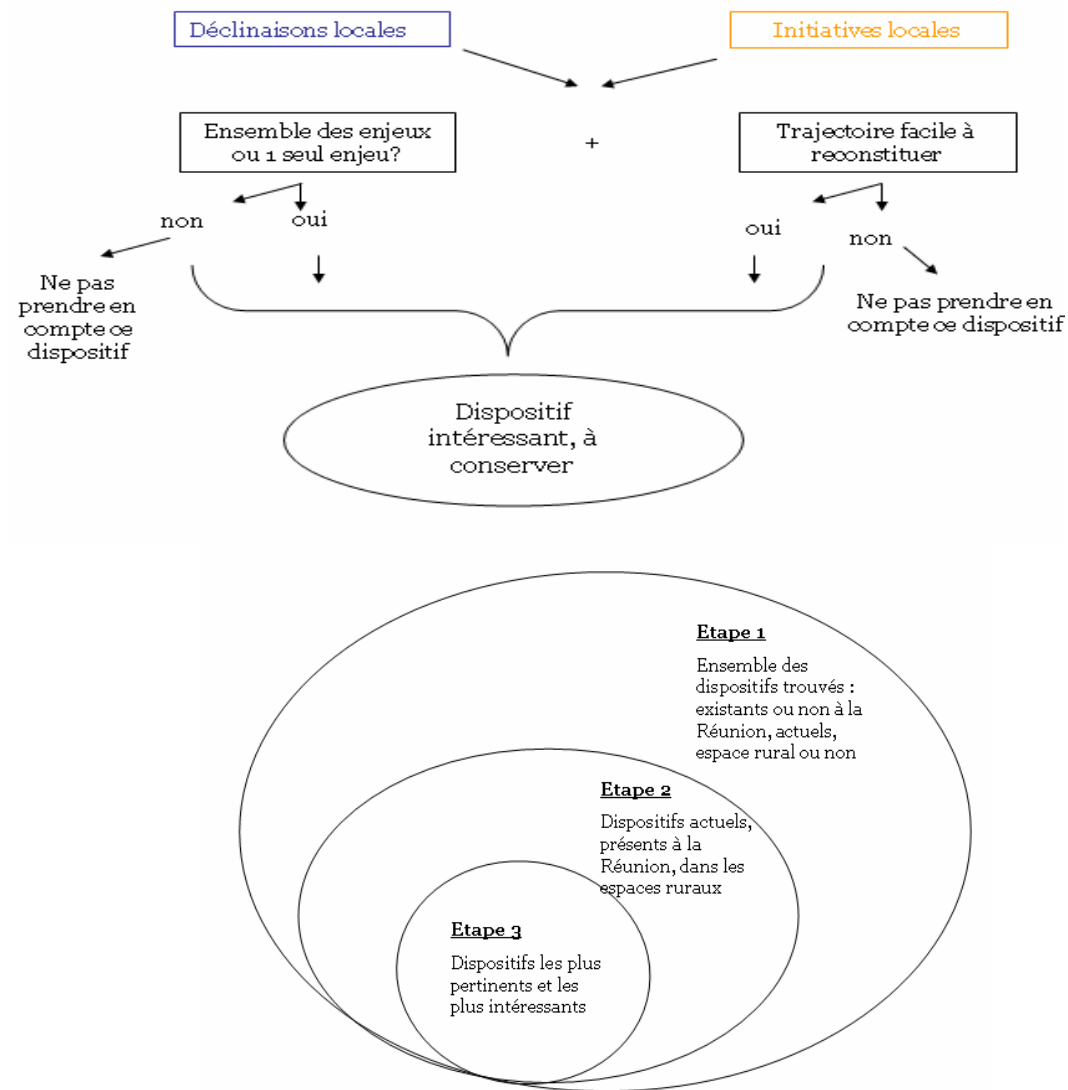
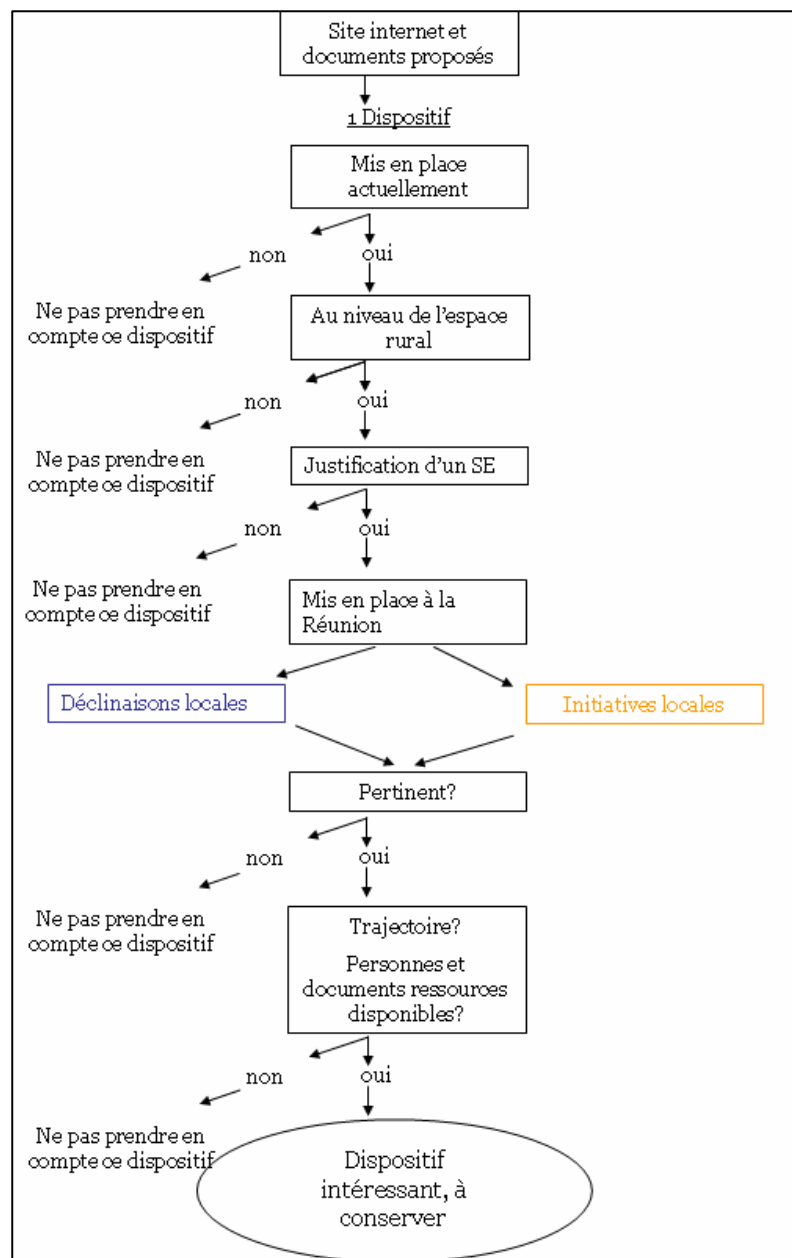


Figure 9 : Phase de sélection d'un dispositif

3.2.2 Approche diachronique

Il s'agit de partir de la situation actuelle et d'étudier l'historique du dispositif sélectionné. Cette seconde phase s'est appuyée sur des entretiens auprès de personnes ressources afin de mieux comprendre comment la notion de SE a émergé à la Réunion. Cette phase devait permettre de valider les premiers résultats notamment quant à notre définition de SE (et d'ER) et quant à la pertinence des dispositifs retenus.

L'approche historique est intéressante puisqu'elle permet de caractériser l'évolution de chaque dispositif, en remontant aux dispositifs perçus comme premiers par nos interlocuteurs. Cette analyse permet de comprendre l'état actuel du dispositif et pourquoi tel dispositif a évolué dans ce sens. En d'autres mots, l'analyse historique permet de mieux saisir les orientations passées et présentes des politiques publiques et donc de suivre l'évolution de l'intégration éventuelle de la notion de SE.

3.3 De la recherche des dispositifs à la caractérisation d'un SE

3.3.1 Sélection des dispositifs

La première phase de recherche a consisté à lister l'ensemble des dispositifs actuels qui contribuent à modifier durablement les pratiques, usages, normes (agricoles, citoyennes...) et dont les objectifs sont liés à l'environnement : préservation des ressources naturelles, gestion des espaces naturels et agricoles, etc. A ce stade encore exploratoire, les dispositifs ainsi obtenus n'avaient pas été confrontés à une définition particulière de SE car celle-ci s'est construite progressivement et s'est étoffée au fil des entretiens. Lors de cette présélection, était considéré comme étant un dispositif à recenser, tout ce qui contribue à modifier positivement l'environnement à travers différents processus : préservation de la biodiversité, gestion des espaces naturels et agricoles, développement de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, entretien des espaces ruraux....La présélection a également porté sur différents éléments (voir figure 9), répondant aux questions suivantes :

- Quels sont les dispositifs dont les mesures portent sur les espaces ruraux ?
- Quels sont ceux dont l'origine est nationale ou européenne et ceux dont l'impulsion sont essentiellement Réunionnaises (initiatives locales) ?
- Quels sont ceux réellement mis en place au sein du territoire Réunionnais ?

Certains dispositifs n'existent pas dans les DOM-TOM : Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage, Plan Végétal Environnement, Directive Habitats, Natura 2000...

- Quels sont ceux, qui sont considérés comme étant des dispositifs pertinents ?

« Pertinent » du point de vue de notre étude signifie que nous pourrions par la suite faire l'analyse historique de ce dispositif. En d'autres mots, un dispositif paraît pertinent s'il répond aux critères précédents et si sa trajectoire peut être reconstituée, les protagonistes étant encore accessibles sur le territoire Réunionnais.

Au regard de ces questions, nous avons distingué les déclinaisons locales de dispositifs établis à l'échelle nationale ou européenne et les initiatives résultant de dynamiques locales. (Voir figure 9)

3.3.2 Classement des dispositifs

Durant la phase exploratoire, deux types de classement ont été élaborés. Le premier n'a pas été retenu car les critères définissant les dispositifs n'étaient pas assez discriminants. En effet, les dispositifs étaient classés suivant leur inscription dans une logique coercitive, intégrant tous les instruments de nature réglementaire, logique économique ou logique de sensibilisation. Trop de mécanismes se retrouvaient dans au moins deux logiques.

En nous basant sur l'analyse bibliographique réalisée dans le WP1 nous avons opté pour un classement à partir de deux entrées : Agriculture et Ecosystème. Pour chacune d'entre elle, une sous-catégorisation a été réalisée. Grâce aux données collectées nous avons classé chaque dispositif dans une catégorie. La plupart des dispositifs adressent au moins deux enjeux parmi eau, sol, biodiversité et paysage. Le cinquième, la séquestration du Carbone, n'a été mis en évidence que très rarement. Cependant, ce classement s'est révélé être inadéquat également vu le nombre de dispositif qui se retrouvait dans plusieurs catégories d'enjeux.

3.3.3 Caractérisation de chaque SE

Pour faciliter la lecture, une fiche par dispositif a été créée (voir annexe 3). Elle décrit les raisons pour lesquelles ce dispositif est susceptible d'être impliqué dans la mise en place de SE, les moyens mis en œuvre et les objectifs.

Chaque SE est caractérisé par le triptyque : prestataire, demandeur, bénéficiaire et le bien support associé. Les modalités d'intervention sont également décrites. Il s'agit de savoir à quelle échelle est mise en place le dispositif de SE.

Les données qualitatives issues des entretiens (voir annexe 4) permettent de préciser la caractérisation de chaque SE et d'aboutir à la sélection des dispositifs les plus pertinents. Trois parties organisent la première série d'entretien.

1 - ER et Réunion : Il s'agit de connaître la vision des personnes ressource sur les ER. La délimitation d'un ER et ses fonctions sur le territoire sont les principaux points. Les entretiens permettent également de rendre compte de la diversité de définitions des ER à la Réunion.

2 - Enjeux et Réunion : Le but est de comprendre comment les institutions de la Réunion adressent leurs priorités sur le territoire. Ceci apporte des détails sur l'importance des politiques rurales à la Réunion et donc du contexte politique dans lequel les SE émergent.

3 - SE et Réunion : Avant toute proposition d'une définition des SE, cette partie permet de mettre en lumière l'intégration ou l'absence de la notion de SE au sein des dispositifs de politiques publiques de l'ER réunionnais. Cette partie est l'élément central de l'entretien car c'est ici qu'est jugée la pertinence des dispositifs (mise à l'écart des « dispositifs vitrines », par exemple) qui seront ensuite analysés.

Ainsi que nous l'avons dit, suite à la confrontation entre les données théoriques, c'est celles issues de la recherche bibliographique (délimitation de la zone, « mosaïque » de dispositifs) et les données des entretiens, des dispositifs impliquant des SE sont ainsi identifiés.

3.4 Trajectoire d'évolution des dispositifs

Pour chaque SE, deux points sont identifiables :

- Le mode d'appropriation des différents dispositifs par les acteurs locaux et les institutions,
- L'enjeu dominant (enjeux déterminés dans la définition du SE).

Afin de comprendre comment la notion de SE a émergé dans les ER à la Réunion, il est nécessaire d'étudier comment les différents outils impliquant la notion de SE dans les ER ont été appréhendés par les acteurs locaux des différents réseaux, et par les institutions.

Par le terme « institutions », nous faisons référence au « regroupement d'un ensemble de structures sociales dont le rôle principal est de produire des règles, des normes ou encore des conventions » (Corei, 1995 ; Favereau, 1989 in Aznar, 2002). Les acteurs locaux sont représentés par les communes, les groupements de communes, un agriculteur, un habitant de l'espace considéré.

C'est à ce niveau que l'on peut également apprécier les raisons pour lesquelles l'intégration d'un SE dans les politiques publiques a été lente, rapide, efficace, etc. C'est pourquoi l'approche historique faisant référence à l'évolution des réseaux d'acteur autour d'un dispositif est indispensable à prendre en compte. Pour se faire, une typologie des modes d'appropriation des différents dispositifs a été mise en place : les déclinaisons locales et les initiatives locales.

Les déclinaisons locales représentent les dispositifs dont le moteur est national. Elles sont stimulées à l'échelle nationale. Tandis que les initiatives locales indiquent les dispositifs qui ont été impulsés au niveau régional, départemental, communal

Les SE sont présentés selon le type dominant parmi les cinq enjeux sachant qu'un même dispositif peut être adressé à différents enjeux.

L'objectif de cette étape déterminante est d'illustrer comment les SE ont émergé à la Réunion. Il s'agit de mettre en évidence les grands événements, toutes les inflexions qui ont amenées à l'élaboration de tel dispositif.

Le but est de retracer le cheminement spatio-temporel d'un SE. Pour cela, l'itinéraire d'un SE met en relief les éléments suivants :

- Les événements clés,
- Les changements politiques,
- Les réseaux d'acteurs,
- Les modalités d'élaboration, de construction du dispositif associé à un SE.



La méthodologie ainsi présentée contribue à l'élaboration d'une mosaïque permettant de mettre en évidence, si elle existe, la diversité des dispositifs mis en place à la Réunion, intégrant la notion de SE. L'étude des dispositifs retenus pour différents critères souligne certaines évolutions et apporte des éléments de réponse.

A l'issue de cette seconde partie méthodologique, nous avons vu que la pertinence d'un dispositif, c'est-à-dire l'intérêt de son étude, dépend de trois éléments : la présence dans l'ER théorique, la reconstruction de la trajectoire et l'adéquation entre le SE impliqué dans le dispositif et la définition d'un SE.

En reprenant l'hypothèse de l'introduction, qui rappelons la, suppose que certains dispositifs de politiques publiques sont destinés à encourager la fourniture de SE dans les ER, des dispositifs ont été sélectionnés. Leur analyse permettra de rejeter ou non l'hypothèse et de répondre à notre problématique.

3. Evolution de l'intégration des SE dans le paysage des politiques publiques à la Réunion

Cette troisième partie traite des résultats obtenus après application de la méthodologie. Elle nous permettra de confirmer ou d'infirmer les définitions d'un ER et d'un SE à la Réunion et de montrer l'émergence de la notion de SE dans les politiques publiques. Dans une première partie, nous présentons une diversité de dispositifs susceptibles de favoriser la production de SE (1). La deuxième partie est consacrée à l'analyse des dispositifs retenus à partir des données issues des entretiens et de la recherche bibliographique (2). Enfin, dans une troisième partie, nous discutons les résultats au regard de notre problématique (3).

1 Vers une diversité des dispositifs de SE à la Réunion ?

En traitant les données collectées à partir des critères précédemment décrits, les dispositifs sont classés en deux types selon leur degré de pertinence vis-à-vis de la problématique de notre étude.

1.1 Dispositif non étudié

Dès le départ, certains dispositifs potentiels ont été écartés (voir annexe 5) parce que :

- leur zone d'application ne correspondait pas à la zone rurale. Ainsi, les dispositifs strictement circonscrits aux zones naturels tels que la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles et du Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et Randonnées n'ont pas été retenus.

- l'objectif principal n'est pas orienté vers la mise en œuvre de SE, par exemple, lorsque l'entretien de l'environnement est plus une externalité. Ainsi, dans les « emplois verts », l'aide à l'insertion et la lutte contre l'exclusion sont les principaux enjeux de la mise en place d'un tel dispositif, l'amélioration de l'espace rural n'est qu'une résultante positive de ce dispositif. On peut parler alors de « service environnemental externalité ».

- certains dispositifs se sont révélés être des « dispositifs vitrine », c'est-à-dire qu'ils ne sont mis en place que pour exposer de grandes orientations et pour déterminer quelles mesures devraient être adaptées. C'est le cas, par exemple, des actions du Plan d'Action Départemental pour le Développement Durable du Conseil Général.

1.2 Dispositif étudié

Face aux différents critères que sont la concordance avec la définition, une zone d'application dans l'ER et la possibilité de construire leurs trajectoires, seuls deux dispositifs, les Mesures Agro-Environnementales (MAE) et le Programme de Développement des Hauts Ruraux (PDHR) nous ont semblé pertinents. En effet, ils interviennent dans les ER. Leur trajectoire est facilement reproductible, puisque les documents et personnes ressources sont disponibles. Enfin, les SE impliqués dans ces dispositifs répondent à la définition.

2 Deux dispositifs pertinents analysés : MAE et PDHR

Les deux dispositifs sont présentés en quatre points. Tout d'abord, le premier point est consacré au contexte local et national lors de la production de la politique publique. Dans le second point, la trajectoire du dispositif est exposée pour rendre compte des différentes étapes antérieures à la mise en place d'un véritable SE et la succession des dispositifs. Cette étape permet de

	<i>PDR</i> <i>Réunion</i>	<i>PDRH-</i> <i>Auvergne</i>
Axe 1	78%	13,5% dont 4,3 volet national
Axe 2	14,5%	82% dont 78 % volet national
Axe 3	7,6%	5%
Assistance technique	0,2%	0,1%

Tableau 3 : répartition des financements des axes du Plan de Développement Rural et de celui de l’Auvergne

(Réalisation : Julie Michalski ; source : Commission européenne agriculture et développement, 200

comprendre si la mise en place d'un SE s'est réalisée à partir de dispositifs dans lesquels la notion de SE était présente ou non. Le troisième point confirme le lien des SE retenus avec notre définition. Enfin, le dernier point analyse l'appropriation du dispositif incitant la fourniture d'un SE par les institutions et les acteurs locaux puis de celle de la notion de SE.

2.1 Les dispositifs agro-environnementaux

2.1.1 Contexte

Avant 1992, les mesures intégrant la notion d'environnement étaient mises en place uniquement à travers les politiques structurelles. Durant cette période, les mesures dites environnementales peuvent être considérées comme étant des externalités. Par exemple, les mesures favorisant le maintien des exploitations agricoles en zone défavorisée contribuait à l'ouverture des paysages, ceci n'étant pas clairement exposé dans la mesure proposée.

Les premières MAE ont été mises en place à l'échelle européenne fin 1992 et en 1995 à la Réunion. Lors de leur instauration, l'environnement n'était pas une priorité des politiques publiques réunionnaises. En effet, la préoccupation principale portait sur la structuration des filières. Il en ressort des entretiens que toutes les démarches, comme le concept bio, par exemple, n'était pas la priorité des institutions réunionnaises, la démarche productiviste étant privilégiée. Néanmoins, les prémisses d'une démarche agro-environnementale se sont fait sentir. La DAF puis la Commission Départementale Agro-Environnementale (CDOA) n'orientaient pas leurs décisions vers l'agro-environnement d'où une mise en place des mesures agro-environnementales relativement lentes et complexes.

A partir de 1999, l'environnement devint l'élément central de la nouvelle PAC, au niveau du second pilier surtout mais également au niveau du premier pilier grâce au mécanisme de l'éco-conditionnalité des aides. La politique agro-environnementale nationale a progressivement été introduite au sein des politiques de gestion des ER, au travers du CTE, puis du CAD et enfin par les dernières MAE du PDRR 2007-2013, validées en 2008 sur l'île. Les MAE contribuent à construire une politique plus proche des besoins territoriaux. Cependant, à la Réunion, la préoccupation environnementale reste encore au second plan.

A la Réunion, la majorité du premier pilier de la PAC est inscrite dans le Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité (POSEI), mis en œuvre depuis 1991. Le volet agricole¹² du programme aide les DOM à s'adapter aux exigences de la PAC.

Le second pilier de la PAC axé vers le développement rural, financé par le FEADER correspond pour la Réunion au Programme de Développement Rural pour la Réunion (PDRR), divisé comme en métropole en quatre axes, structurés de la même façon. (Région Réunion et Département Réunion, 2007). Ce qui diffère du Programme de Développement Rural Hexagonal est que la somme allouée pour l'axe 1 est plus réduite en métropole qu'à la Réunion, (voir tableau 3). Ceci s'explique par des stratégies et des logiques différentes entre les deux territoires. Comme évoqué précédemment, l'agriculture réunionnaise étant encore dans une stratégie productiviste, elle a eu besoin de se structurer d'où une part plus importante pour les investissements. L'Europe a accepté cette dérogation à certaines conditions. Afin de réaliser des investissements à bon escient, un outil de programmation et d'accompagnement des exploitations agricoles, le Projet Global d'Exploitation (PGE) a été imposé. Il s'agit d'aller vers une approche globale de l'exploitation avec un aspect économique et environnemental. Cet outil permet aux techniciens de formaliser certaines pratiques, de cibler les grandes lignes. Au niveau environnemental, cela permet de communiquer

¹² Le volet agricole du POSEIDOM comprend deux outils : le Régime Spécifique d'Approvisionnement, qui compense les surcoûts pour l'importation des intrants et un outil lié au développement des productions agricoles et à l'organisation des filières.

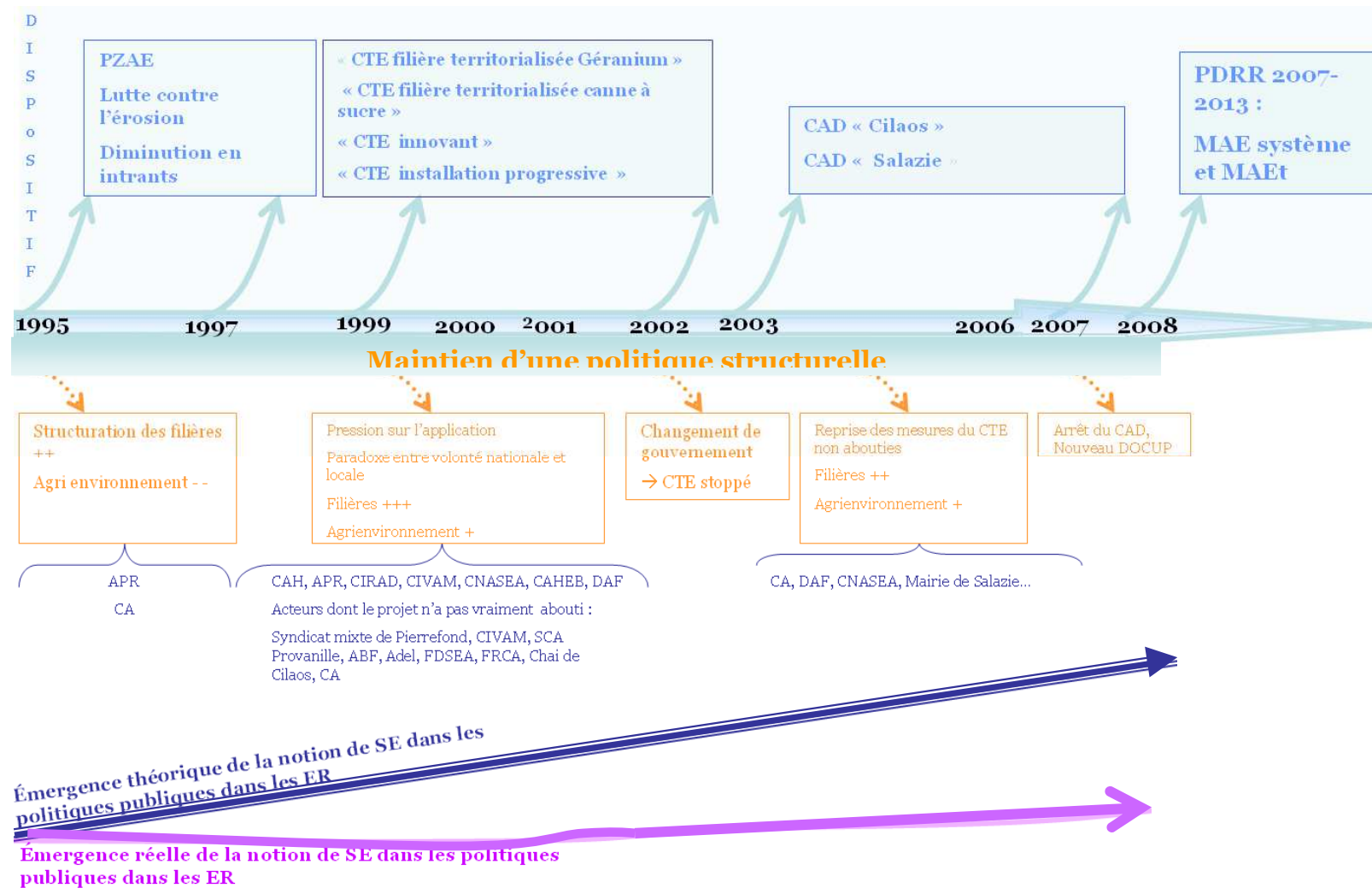


Figure 10 : émergence de la notion de SE dans les politiques publiques agri- environnementales

(Réalisation : J. Michalski)

auprès des agriculteurs et de faire un état des lieux. Une prospective sur 5 ans est construite dans le même temps. Le diagnostic est réalisé par un concepteur. Il en existe 3, au choix : Chambre d'agriculture, Centre d'Economie Rurale France, Fédération Régionale des Coopératives Agricoles. Un dossier est élaboré, s'ensuivent des allers retours entre l'ASP et le concepteur. Les subventions proviennent de l'Europe et l'agriculteur paye 25% HT.

2.1.2 Trajectoire d'évolution du dispositif

Quatre dispositifs se sont succédés avant les MAE actuelles (voir figure 10).

De nombreuses déclarations d'intentions avaient été déposées à la CDOA par des porteurs de projet en vue de construire un CTE (voir annexe 7). Suite à son arrêt, les projets, n'ayant pas pu aboutir, sont relancés dans le cadre des CAD, c'est le cas pour le Cirque de Salazie, par exemple, relancé en 2003 (CNASEA, 2003). Après un lent processus, globalement, la dynamique CTE-CAD a réellement débuté vers 2004.

Dans le cadre du nouveau plan de développement rural 2007-2013, les MAE sont validées en 2008.

2.1.3 Lien du dispositif MAE avec la définition d'un SE

Reprenons les critères de la définition d'un SE (voir figure 11) et voyons si toutes les conditions sont remplies.

Au niveau de l'**élément « Service »**, une MAE, étant une mesure surfacique *le bien support* est constitué par une surface parcellaire. *Le demandeur* est, le plus souvent, le technicien d'une filière. La structuration de sa filière, les relais de terrain et médiatique influencent ses décisions. Le *prestataire* est l'agriculteur de la même filière. *Des intermédiaires* interviennent entre le prestataire et le demandeur. La Chambre d'Agriculture, avec parfois un appui de coopérative, est en charge de construire le contrat de service. L'ASP et la DAF sont également impliqués dans l'élaboration puis dans la souscription au dispositif, après validation par la CDOA. Si l'on considère le SE à court terme, *les bénéficiaires* représentent l'agriculteur lui-même et la population environnante. A long terme, l'ensemble des usagers de l'espace, c'est-à-dire la population réunionnaise (y compris les non résidents) constitue le bénéficiaire. Nous retrouvons donc le triptyque, qui caractérise l'élément « Service ».

Les décisions concertées de l'ensemble de ces acteurs orientent la nature du service produit et donc la nature de l'**élément « Enjeu »**. L'ensemble des MAE répond à au moins un des cinq enjeux. L'objectif de la MHAE est de maintenir les surfaces en herbe et d'utiliser des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. L'enjeu « Sol » avec la lutte contre l'érosion et l'enjeu « paysage », avec la préservation des prairies et des haies sont les enjeux dominants de ce SE. La MCAE consiste à utiliser de façon raisonnée le désherbage chimique sous culture cannière. L'enjeu « eau » est mis en avant du fait de la préservation de la qualité de l'eau, conséquence de l'utilisation raisonnée du désherbage. Les quatre enjeux sont inscrits dans les MAEt.

Enfin, le prestataire est conscient de son acte et agit **intentionnellement** en faveur de l'environnement.

Nous retrouvons l'ensemble des critères d'un SE, nous pouvons donc dire qu'une MAE est un dispositif destiné à encourager la fourniture d'un SE.

2.1.4 Appropriation du dispositif ...

▪ ...par les institutions

La dimension environnementale est intégrée progressivement dans les dynamiques des politiques des institutions, impliquées dans la mise en place des dispositifs considérés (cf. figure 10). Lors des OGAF, le volet environnemental n'était pas l'élément central de ce dispositif. En effet, un de ses objectifs

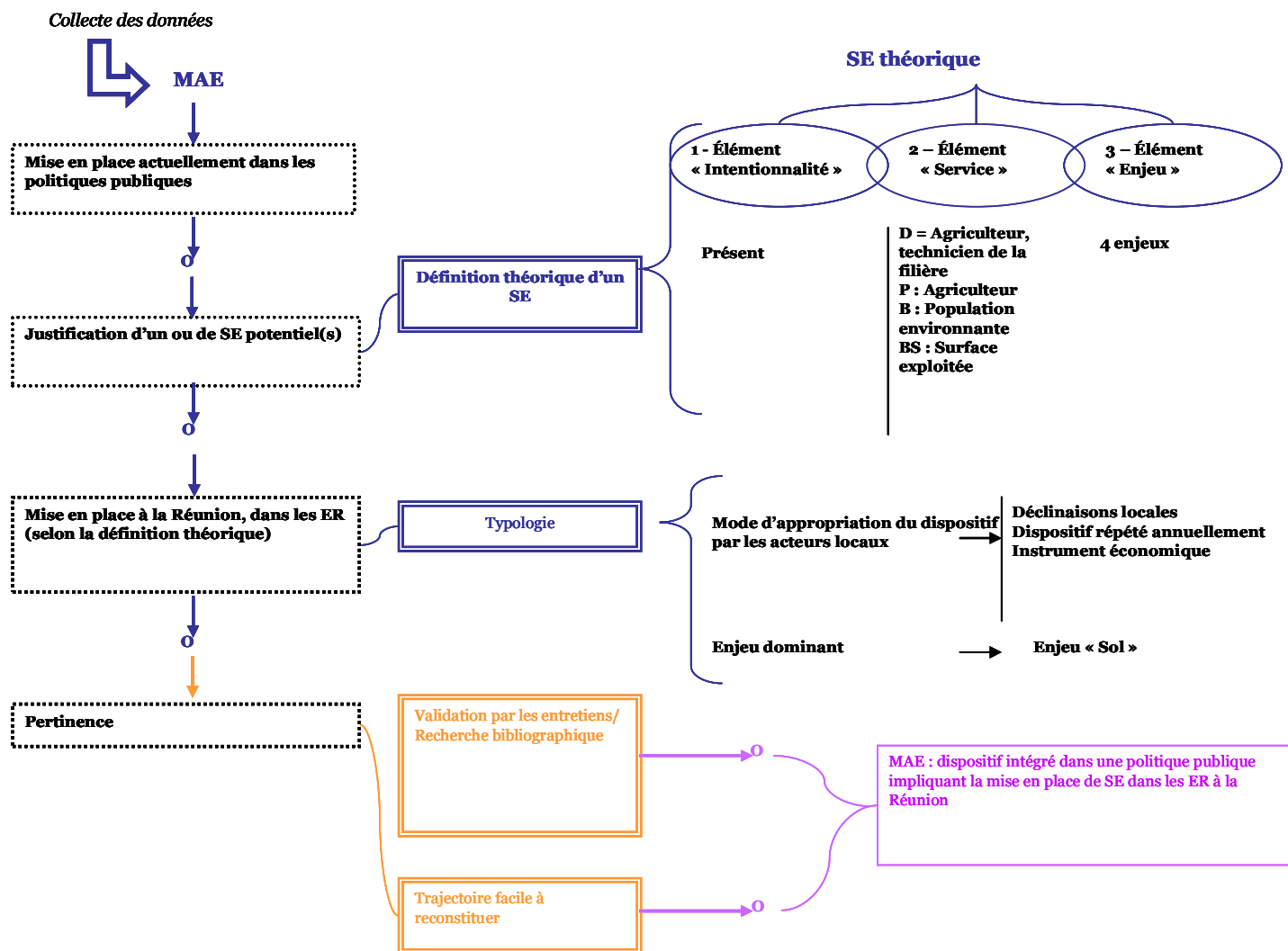


Figure 11a : MAE = dispositif impliquant un ou des SE : Mise en évidence

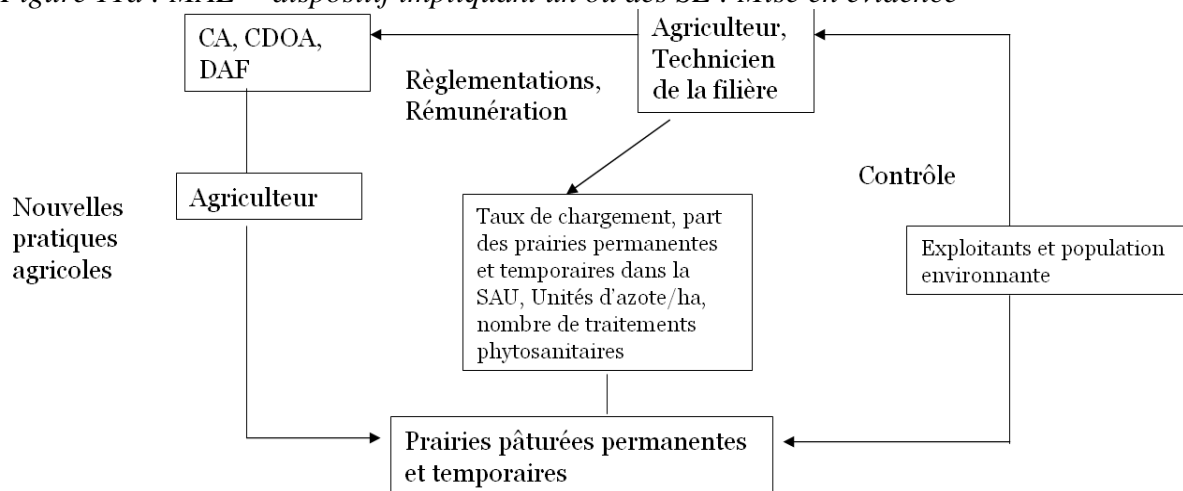


Figure 11b : Organisation du SE – MHA

Figure 11 : MAE et lien avec le SE

(Réalisation : J. Michalski ; sources : divers)

était de protéger le foncier et plus précisément la sole cannière. A partir des CAD, l'approche est davantage territorialisée, c'est-à-dire que les besoins locaux sont mieux pris en considération. La dimension environnementale devient l'élément central avec la mise en place des dernières MAE. Les MAE Système ne sont pas toutes prises en comptes. L'exemple de la MAE Conversion en Agriculture Biologique (CAB) illustre le rôle de la perception de l'outil par les institutions et du mode d'appropriation du dispositif. Cette MAE développe la production biologique donc vise à respecter l'environnement. Nous devrions considérer ce dispositif comme un dispositif impliquant un SE. Or, la limite entre un SE et un non SE est complexe dans ce cas. Bien que ce soit orienté vers la préservation de l'environnement, la MAE promeut le développement d'une production, qui fait face à une demande croissante, et donc nous retrouvons la finalité productiviste. L'appropriation du dispositif par les institutions influe sur l'émergence du concept de SE.

Dans le cas des déclinaisons locales, la Réunion doit attendre que les MAE soient clairement définies en métropole avant de les adapter au contexte local, ce qui contribue à augmenter le décalage entre les deux territoires. En effet, les dispositifs, tels que le CTE, ont été construits en métropole sans prendre en considération les spécificités de la production à la Réunion, c'est-à-dire une majorité de petites exploitations (comparativement à la métropole), une pluriactivité très marquée, le poids de l'exportation. De plus, le temps d'adapter, d'élaborer des dossiers puis de les mettre en œuvre, un changement de gouvernement en 2002 stoppe le CTE, remplacé par le CAD. L'engouement y était très fort à cette période et la filière élevage, par exemple, commençait tout juste à s'y intéresser.

Le décalage ne se situe pas uniquement au niveau du délai d'application mais, également au niveau de l'élaboration des mesures. Ainsi, nous observons un décalage entre les exigences nationales voire européennes et la volonté régionale. Dans le cas du CTE, ce dispositif a été une des grandes priorités du Ministère de l'Agriculture à partir de 1999 (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004), la DAF a fortement pressé les institutions locales pour qu'elles mettent en application cet outil. Il facilitait le transfert des aides du second pilier de la PAC. Durant cette période, l'implication des politiques nationales en faveur de l'environnement était très forte alors que la préoccupation environnementale à la Réunion demeurait très faible, l'objectif principal de l'agriculture réunionnaise étant de produire et de vivre des produits d'une exploitation agricole. Il y avait une incohérence entre le contexte local et les orientations nationales.

▪ *...par les acteurs locaux*

L'analyse nous a démontré la diversité de perception des dispositifs chez les acteurs locaux, représentés par les agriculteurs.

Tout d'abord, présentons brièvement le nombre de contrats ainsi que la nature des principaux prestataires de SE dans les dispositifs agro-environnementaux. Comme évoqué précédemment, le nombre de contrats n'est pas un critère, cette partie a simplement pour objectif de mettre en relief l'intégration des dispositifs dans les préoccupations des acteurs locaux.

Lors des PZAE, peu de dossiers relatifs à la protection des sols contre l'érosion ont finalement été construits notamment en raison du très faible intérêt financier. En effet, pour les petites exploitations réunionnaises (notamment pour les exploitations de géraniums de l'ordre de 0,5 à 1 ha), une telle mesure surfacique ne présentait pas d'intérêt financier. L'efficacité environnementale est faible puisque Les premières MAE ont été des échecs en terme agronomique (le couvert végétal avec l'arachide, par exemple, s'est révélé être inefficace puisque l'arachide recouvrait les géraniums). Elles ont donc été écourtées avant même la fin du contrat de 5 ans. Au final, 40 à 50 dossiers ont été construits par la CA

Le CTE a plus été perçu comme un outil de masse, un nouveau système de financement de l'agriculture et moins comme un outil de protection et d'amélioration de l'environnement. Les acteurs locaux se sont appropriés ce dispositif principalement pour financer leur agriculture sans prendre en compte les aspects environnementaux. 140 dossiers CTE ont été contractualisés de 2000 à 2002 pour environ 1000 ha, ce qui représente moins de 2% du nombre d'exploitations totales (Piroux et *al.*, 2005). La part de MAE techniques par rapport aux MAE Environnementales était plus importante.

Il ressort des entretiens que 500 planteurs ont participé aux CAD, ce qui représente une surface de 3000 ha soit 1/10^{ème} de la SAU et 1/8^{ème} de la production de canne. Il n'y a pas eu de réelle ouverture vers les autres produits et territoires. La filière canne reste la filière privilégiée, bien qu'elle soit considérée comme étant la culture « la moins polluante » à la Réunion. Ceci s'explique par le fait que l'intérêt financier est quasi-inexistant pour les autres filières. Au final, les CTE et CAD sont restés principalement canniers.

Un effet de saupoudrage a été évoqué lors des entretiens, ce qui n'a pas permis de répondre à l'ensemble des enjeux environnementaux du territoire. Les CAD n'ont pas été concentrés dans les zones environnementales les plus sensibles, comme par exemple les espaces agricoles (notamment maraîchers) au dessus du lagon ou autour des périmètres de protection de captage.

Au final, les évaluations à mi-parcours (CNASEA, 2003) et ex-post (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004), analysant notamment les critères d'efficacité environnementale, considèrent que l'impact environnemental à l'échelle du territoire reste faible puisque les pratiques agro-environnementales n'ont pas été profondément modifiées. Les enjeux environnementaux n'ont pas été spatialisés (Piroux et *al.*, 2005). Des démarches innovantes ont pourtant été élaborées, comme le CAD – Cilaos (Aubert et al, 2002). Mais il n'était pas applicable d'où un échec opérationnel avec la signature de seulement 4 CAD-Cilaos environ.

En ce qui concerne les dernières MAE, 350 agriculteurs ont adhéré dont une quarantaine d'éleveur allaitant, en système extensif, ainsi que quelques agriculteurs bio. Les canniers restent les agriculteurs majoritaires. Les efforts exigés ne sont pas très importants et ne changent pas radicalement leurs pratiques antérieures : indiquer chaque pratique agricole, respecter les doses, avoir un plan de fumure adapté. Il reste difficile d'aller au-delà des canniers étant donné que les surfaces des autres systèmes d'exploitation sont petites. En 2009, il n'y a eu qu'une cinquantaine de souscriptions, 500 producteurs de canne poursuivant dans la démarche CTE-CAD.

Nous avons pu observer que la filière canne s'est davantage mobilisée que les autres filières. Les maraîchers n'ont quasiment pas participé. Très peu de mesures, à l'exception dorénavant des MAEt, ont été construites à l'échelle du territoire. Les motivations des contractants n'ont pas été en premier lieu liées à la préservation de l'environnement.

En effet, pour la plupart des CTE, notamment, les porteurs de projet, ainsi que les contractants n'étaient pas motivés en priorité par l'aspect environnemental mais par d'autres aspects : fidéliser les agriculteurs membres d'une filière (CAHEB), aspect financier (chasseur de prime, opportunisme, effet d'aubaine), etc. En quelque sorte, en mettant en place le dispositif CTE, l'une des finalités des porteurs de projet était de défendre et de structurer leurs propres organisations grâce à ce soutien aux revenus. Ceci prouve le décalage qui existe entre les fondements du CTE prônés par les porteurs de projets, les institutions et leurs réelles motivations.

Bien que les premiers dispositifs aient eu une très faible appropriation par les acteurs locaux, cela a permis de commencer à sensibiliser les agriculteurs aux problèmes environnementaux et notamment ceux liés à l'érosion. Il ressort des entretiens que la seconde série de mesures du PZAE

constitue les premières mesures engageant formellement et pour la première fois les acteurs locaux et les institutions dans une même démarche de protection de l'environnement. De nouvelles dynamiques de concertation ont émergé parallèlement à la mise en place des dispositifs. En effet, bien que le niveau de mise en œuvre ait été très faible, avec des impacts très peu visibles et un manque de suivi considérable, l'élaboration des contrats type, par exemple, a fait émerger de nouvelles dynamiques collectives, comme une meilleure coordination entre les différentes institutions. Les acteurs locaux ont été fortement mobilisés lors de la mise en place des CTE, ce qui a permis de renforcer la coordination et la cohésion. Ces dispositifs ont impulsé également une prise de conscience de la question environnementale par les acteurs locaux.

2.1.5 Appropriation de la notion de SE par les acteurs locaux

Il s'agit de savoir si les acteurs locaux, les agriculteurs, dans ce cas, sont conscients d'être des prestataires. Pour la plupart des prestataires du SE, la MAE est une nouvelle subvention et en aucun cas, un changement de pratique. L'aspect financier prime encore sur l'aspect environnemental. Cela est confirmé par le fait que seuls les agriculteurs des filières qui trouvent dans les MAE un intérêt financier participent au dispositif. Ceci illustre bien que l'agriculteur ne se considère pas comme étant un prestataire. L'utilité du service est uniquement observée par rapport à l'agriculteur et non, par rapport à la population environnante.

Les instruments de transaction monétaire de ces contrats de cinq ans s'inscrivent dans une logique de compensation. Le système est basé sur une incitation financière, calculée en prenant en compte les coûts¹³ et les gains¹⁴ occasionnés.

Cependant, le contexte n'est pas assez pris en considération. Prenons l'exemple d'un planteur d'ananas, ces bénéfices sont de l'ordre des 20 000€/an, en contractant une MAE, il obtient 70€/ha sur les cinq ans. Sachant que les surfaces cultivées en ananas sont de l'ordre de un hectare, l'agriculteur ne s'engage pas puisqu'il ne voit pas d'intérêt financier

La notion de SE n'est pas appropriée par les acteurs locaux, puisqu'ils n'ont pas conscience d'être inscrits au sein d'un triptyque, qui est un critère déterminant. La rémunération du dispositif est la motivation centrale de la production du SE potentiel pour les agriculteurs contractants une MAE.

Bilan

Compte tenu de la perception par les différents acteurs et de la place infime de l'aspect environnemental dans les deux premiers dispositifs (PZAE et OGAF), affirmer qu'ils sont à l'origine de la mise en place des dispositifs favorisant la production de SE à la Réunion serait une erreur. Ainsi, avant les années 2000, à la Réunion, la notion de SE n'a pas émergée et est absente dans les préoccupations politiques des ER réunionnais. Structurer les filières agricoles restait la priorité.

En théorie, les prémisses de l'apparition des SE a eu lieu lors de la mise en place des CTE et des CAD. Mais certains arguments vont à l'encontre de cette proposition. En effet, le concept de SE a émergé puisque les dispositifs recensés correspondent aux critères de la définition d'un SE mais la question environnementale reste faiblement appropriée par les institutions et les acteurs locaux (agriculteurs notamment). Les dispositifs ont été bien souvent détournés de leur but principal en

¹³ Coûts = nombre d'heure de travail * (coût horaire du travail + coût spécifique) pour les travaux et coûts = (temps de déplacement + nombre d'heure de travail) * coût horaire du travail pour les services portés à l'agriculteur.

¹⁴ Sur les intrants, gains = économie d'intrants, sur les travaux gains = nombre d'heure * (coût horaire du travail)

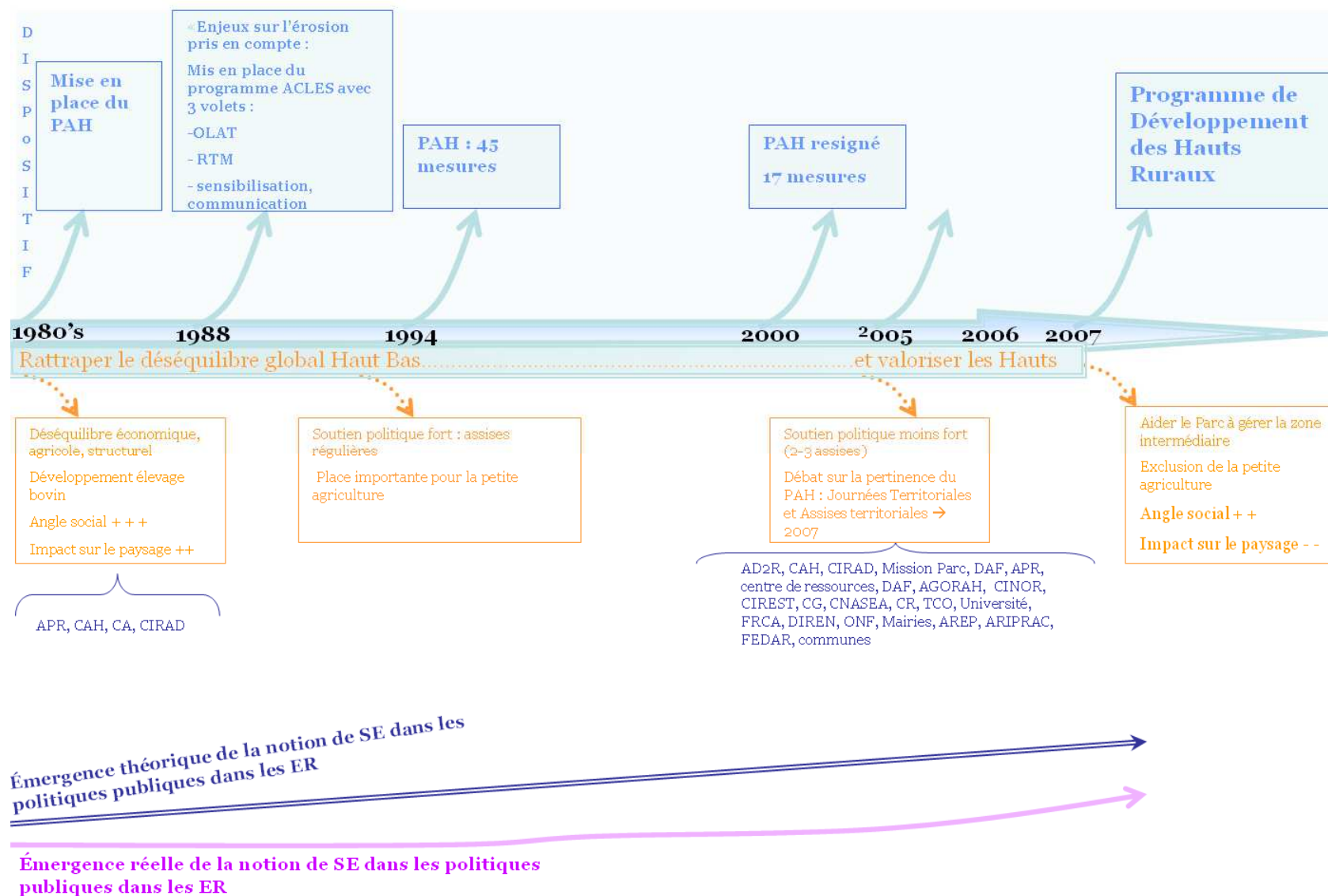


Figure 12 : Emergence de la notion de SE dans les politiques publiques des Hauts Ruraux

(Réalisation : J. Michalski ; sources : entretiens ; CAH, 2006)

aval, c'est-à-dire par les institutions. La mise en œuvre des contrats n'est pas issue d'une volonté de « protection de l'environnement » ou d'« ouverture des paysages ». Les motivations sont toutes autres, comme la structuration d'une filière. C'est pourquoi, il semble difficile de parler de SE dans le cas des CTE et des CAD à la Réunion. A partir de 2008, la perspective des MAE semble être davantage orientée vers la préservation de l'environnement. Néanmoins, la structuration de l'agriculture réunionnaise reste encore la priorité de l'ensemble des institutions. La question environnementale reste encore très peu intégrée dans la conscience collective. La notion de SE n'est pas appropriée par les acteurs locaux.

2.2 Programme de développement spécifique à la Réunion

2.2.1 Contexte

Les Hauts, définis administrativement, représentent environ 4/5 de l'Ile. Un Programme de Développement des Hauts Ruraux a été élaboré pour aménager et développer cette région, qui regroupe l'ensemble des ER. Les cinq axes d'intervention structurent le nouveau programme (voir annexe 8 présentant quatre axes, le cinquième à dominante uniquement social n'y est pas indiqué). Le rôle du PDHR a évolué y compris dans le DOCUP 2000-2006, où le plan est assimilé à une politique territoriale intégrée¹⁵ et représente une des grandes priorités d'intervention du Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013 (Programme de Développement des Hauts Ruraux, 2007-2013).

Les enjeux de cette nouvelle politique volontariste diffèrent du précédent programme car le déséquilibre Hauts-Bas est moins fort. L'exode rural se réduisant, un phénomène de migration inverse est également observé. Les actions de lutte contre l'érosion sont maintenues. Le programme Action Concertée de Lutte contre l'Erosion des Sols (ACLES, cf. 2.2.2), remplacé par « l'ACLES 2 » financé dans le cadre du DOCUP 2000-2006 n'existe plus, cependant les OLAT et les RTM sont toujours activés dans les réseaux du PDHR.

2.2.2 Trajectoire du dispositif

L'évolution du dispositif est schématisée sur la figure 12.

- *Les Hauts avant l'intervention du Plan d'Aménagement des Hauts (PAH)*

Dès l'arrivée des premiers colons sur l'île, les Hauts deviennent le refuge des esclaves, qui ont réussi à s'échapper de la zone littorale. Puis, progressivement, au début du 18^{ème} siècle, une nouvelle population, les « petits blancs des Hauts », vient s'installer dans cette région. Ils fuient la crise, les problèmes de successions des terres et défrichent les terres pour survivre.

En 1946, lors de la départementalisation de la Réunion, commence un exode rural important vers les Bas. Un déséquilibre entre les deux régions débute entre une région, la zone littorale, qui attire toutes les richesses et une autre, « abandonnée ».

- *D'une politique de structuration...*

Le livre blanc paru en mars 1976, par le Commissaire à la Rénovation rurale, est le document fondateur du PAH. En 1977, le Comité d'Aménagement des Hauts (CAH) est créé et est co-présidé par le préfet, le Département et la Région.

¹⁵ L'objectif de la mesure liée à la gestion des Hauts est « d'accentuer une politique de valorisation des atouts des hauts de la Réunion en mettant en une démarche participative avec les promoteurs. Il s'agit également de promouvoir une approche intégrée de l'exploitation agricole et des terroirs. » (Ile de la Réunion, DOCUP 2000-2006)

En 1978, le décret du 23 juin délimite une zone spéciale d'action rurale¹⁶, qui permet d'appliquer le Fonds de Rénovation rural (fond interministériel). Les Hauts sont alors délimités au niveau administratif.

Mis en place en 1980, le PAH avait pour vocation de développer les Hauts, en retard par rapport aux Bas. Pour se faire, des grands axes d'intervention sont élaborés. Les mesures ont pour objectif, d'une part de freiner l'exode rural par la mise en œuvre d'une politique rurale socio-économique (par l'équipement rural également), d'autre part, de structurer, consolider les activités présentes dans les Hauts tout en valorisant l'agriculture et notamment l'élevage bovin, le tourisme également, etc. Les cinq axes étaient définis de la sorte : gestion de l'espace, aménagement, préservation du milieu naturel, développement économique, mutation de la société. Les deux derniers axes représentent les plus gros investissements.

En ce qui concerne la modernisation de la filière élevage bovin, outre le fait que l'enjeu de cette mesure était de répondre à la demande de la population locale, un autre enjeu était celui de reconstituer le sol grâce à la mise en place de prairies.

Durant les années 1980, l'ensemble des institutions et des acteurs locaux, c'est-à-dire, les élus, les administrations, les collectivités locales et les socioprofessionnels sont très fortement impliqués dans la construction du PAH.

■ ...vers une politique de valorisation des Hauts

En 1990, se tient les Assises des Hauts dont l'objectif est de dresser le premier bilan du PAH. Les thèmes abordés lors de ces rencontres étaient : l'exclusion économique et le développement social, l'attractivité et l'authenticité, la rupture et la gouvernance (CAH, 2006). L'Association de Promotion Rurale (APR), la Chambre d'Agriculture de la Réunion (CA) et le CIRAD participent à la construction du plan. Suite à cela, différents projets et documents sont élaborés et auront un intérêt au niveau de la gestion des Hauts : SAR, DOCUP, etc. Les Hauts administratifs, définis après l'application du décret TRDP¹⁷, représentent alors 4/5^{ème} de la superficie du territoire. Il détermine la zone d'action du PAH. Excepté le Port, l'ensemble des communes est rassemblé autour de ce plan. Cilaos, La Plaine des Palmistes, Salazie et Saint-Philippe sont totalement localisés dans les Hauts.

A partir de 2000, la pertinence de l'existence du PAH est questionnée. Durant la même période, le nouveau Commissaire est nommé (en juin 2003). C'est pourquoi, dès 2004, des groupes de travail, des diagnostics cartographiques à partir des dires d'experts et des acteurs institutionnels¹⁸ sont mis en place afin de remodeler le plan. Les acteurs mobilisés sont nombreux et de domaines divers : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, coopératives agricoles, CA, mission Parc, Université, CAH, ARIPAC, APR, filière canne, élevage... Les Journées Territoriales sont ensuite tenues du 22 juin au 15 juillet 2005, dont le principal objectif est de réveiller le débat sur la pertinence des mesures du PAH. Par la suite, les diagnostics territoriaux sont validés lors des Assises de l'aménagement des Hauts, tenues les 4 et 5 mai 2006 (CAH, 2006). Enfin, l'année 2006 est dédiée à l'élaboration des axes d'intervention prévus sur la période 2007-2013. En 2006, la délimitation des Hauts administratifs est modifiée par le décret¹⁹ mettant en

¹⁶ Décret n°78-690 du 23 juin 1978 portant création d'une zone spéciale d'action rurale dans le département de la Réunion (JORF, 1978)

¹⁷ Décret no 94-1139 du 26 décembre 1994 définissant les Territoires Ruraux de Développement Prioritaires (JORF n°300 du 28 décembre 1994).

¹⁸ Zonage à Dires d'Acteurs : méthode d'analyse des dynamiques des territoires à partir d'entretiens avec des acteurs locaux.

¹⁹ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de la Réunion (ORF n°55 du 6 mars 2007 page 4265).

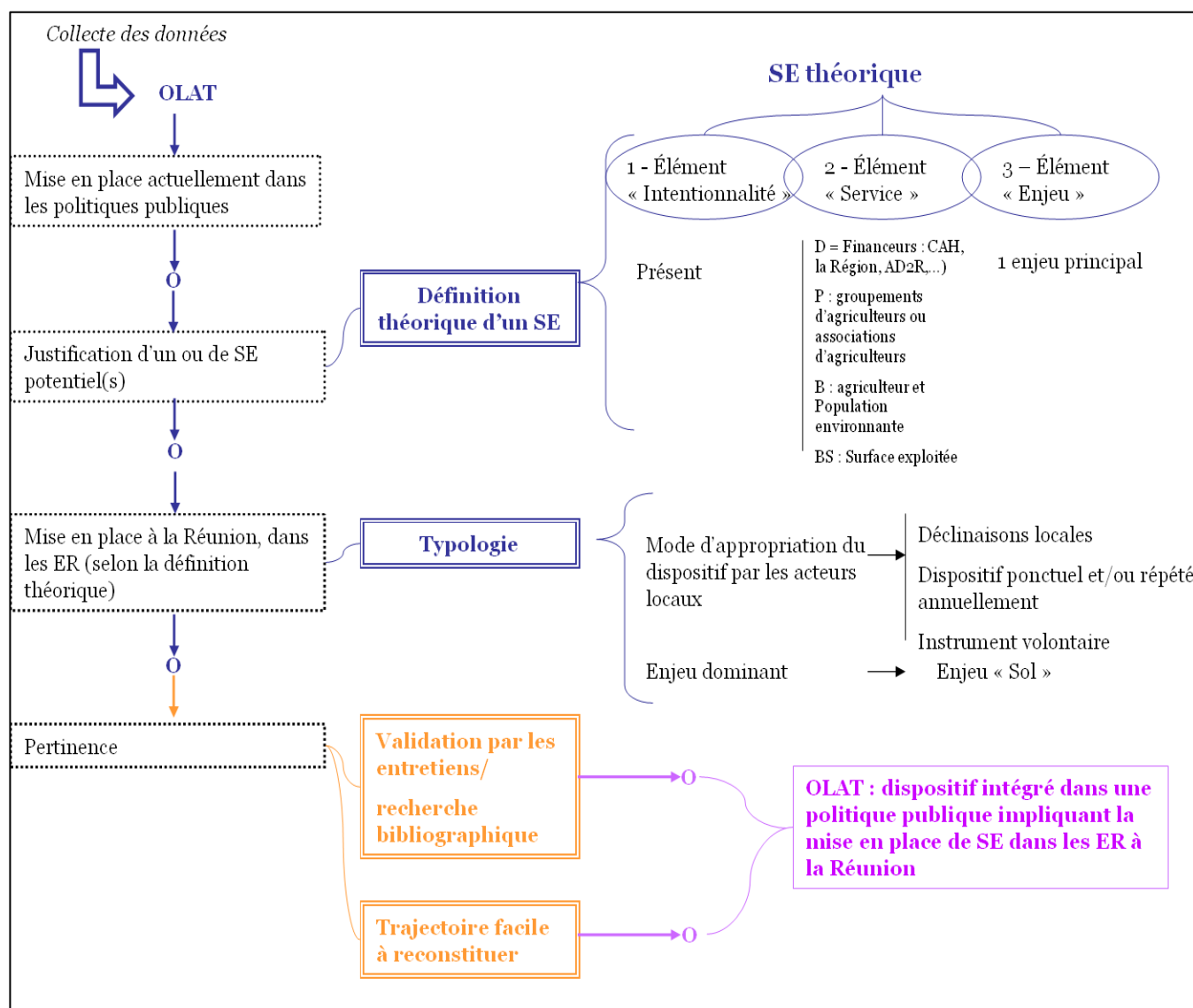


Figure 13 : OLAT = dispositif impliquant un ou des SE : Mise en évidence
 (Réalisation : Julie Michalski)

œuvre le Parc National de la Réunion. Le travail réalisé par les équipes impliquées au PAH participe à la création du Parc National par le décret du 5 mars 2007.

■ *Pourquoi une rénovation du PAH ?*

La rénovation du PAH a été le fruit de différents événements. Les conclusions des Assises de l'Aménagement des Hauts ont été le moteur de ces changements. A cela, la clôture du DOCUP et l'élaboration des Programmes Opérationnels Européens ont accompagné ce besoin de renouveler le plan initial des Hauts. Notons également que l'APR, qui a guidé les projets du PAH, a été dissoute et une partie est devenue en 2008 l'AD2R.

2.2.3 Lien du dispositif PDHR – OLAT avec la définition d'un SE

Parallèlement au PAH puis au PDHR, différents dispositifs sont mis en place : 1ères OGAF, Regroupement Habitat Rural, MAE, ACLES.

Intéressons nous au programme ACLES.

L'ACLES a été évoqué dès 1988 et a représenté un des chapitres du PAH. Ce programme est spécifique à la région des Hauts. Gérer ces enjeux d'érosion est essentiel pour l'ensemble de la Réunion, Hauts et Bas compris. Trois volets d'action le constituaient : restauration terrain en montagne (RTM), Opération Locale d'Aménagement de Terroir (OLAT) et des actions de sensibilisation et de formation.

Les OLAT ont permis à des agriculteurs de mener des opérations d'aménagement sur leur territoire, l'objectif final étant de développer une agriculture durable.

De même que pour les MAE, reprenons les critères de la définition d'un SE (voir figure 13) et voyons si toutes les conditions sont remplies.

Au niveau de l'élément « **Service** », le bien support correspond à l'exploitation agricole, parcelle ou surface environnante. Le *demandeur* est représenté par le financeur, qui peut être soit la Région, soit le CAH soit des associations comme AD2R. La *prestation* est réalisée par un groupe d'agriculteurs (de dix à vingt personnes) ou par une association d'agriculteurs. Des *intermédiaires* interviennent entre le prestataire et le demandeur pour définir le groupe d'agriculteur ainsi que le périmètre d'action. Une convention est signée entre le prestataire et le demandeur qui financera les travaux du premier. De même que pour le dispositif MAE, à court terme, les *bénéficiaires* représentent l'agriculteur lui-même et la population environnante. A long terme, l'ensemble des usagers de l'espace, c'est-à-dire la population réunionnaise (y compris les non résidents) constitue le bénéficiaire. Nous retrouvons donc le triptyque, qui caractérise l'élément « Service ».

L'enjeu « Sol » est le principal enjeu de ce dispositif, l'enjeu « eau » est également pris en considération.

Enfin, le prestataire est conscient de son acte et agit **intentionnellement** en faveur de l'environnement.

Le dispositif PDHR met en place les OLAT, qui correspondent à la définition d'un SE.

2.2.4 Appropriation du dispositif par...

■ *...les institutions*

Bien que les principales motivations initiales de mise en place de l'OLAT soient directement liées aux problèmes d'érosion, l'entrée principale a été agricole, avec un enjeu de préservation de l'outil de travail. Les premières actions ont été axées vers l'amélioration des chemins, la restauration et le maintien de la fertilité des sols. La lutte contre l'érosion ainsi que les autres actions (préservation de la biodiversité, restauration de la matière organique) sont des aides destinées à l'agriculteur pour gérer au mieux son travail.

Les travaux de voirie (comme l'accès aux parcelles l'amélioration des chemins) ainsi que la gestion des eaux pluviales représentaient les actions les plus fréquentes (avec 65%), suivent les

interventions sur les eaux d'irrigation (32%) et les actions portant sur la fertilité des sols ainsi que les défrichements à bon escient (3%) (Hébert et *al.*, 2000).

En 1998, quatre nouvelles OLAT ont été établies, orientées vers la lutte contre l'érosion et la restructuration des terrains en montagne. Pour avoir une idée des actions menées dans le cadre des OLAT, citons les principales liées à l'érosion : mise en place d'une couverture de sol paillage de canne, couverture vivante, barrières anti-érosives, protection des surfaces mises en culture et stabilisation des pentes par plantation. L'ensemble de ces SE potentiels sont orientés vers la mise en œuvre d'investissements facilitant l'aménagement des terroirs.

De 2003 à 2004, six nouvelles OLAT (dans le sud-ouest) ont concerné essentiellement la gestion des eaux d'irrigation ainsi que l'amélioration des accès.

■ *...par les acteurs locaux*

Fin 1999, 18 actions, représentant 250 agriculteurs pour 1200 ha sont en cours ou sont en phase finale (Hébert et *al.*, 2000). Les actions sont orientées différemment suivant la zone ciblée. Dans l'Ouest et les Cirques, les opérations sont orientées vers la gestion de l'eau, de la fertilité des sols ainsi que sur les problèmes d'érosion. Tandis, qu'à l'Est et dans le Sud, se sont principalement les problèmes de gestion des eaux pluviales, qui sont privilégiés. L'appropriation du dispositif par les acteurs locaux est comparable à celle des MAE, dans une certaine mesure. La préservation et le développement de l'outil de travail sont les principales motivations des agriculteurs engagés dans une OLAT. Cependant, l'aspect financier est pris en compte différemment, le financement n'intervient pas comme une compensation mais comme un moyen permettant d'atteindre l'objectif de départ.

2.2.5 Appropriation de la notion de SE par les acteurs locaux

En ce qui concerne les OLAT, ce sont des mesures réalisées collectivement. Théoriquement, contrairement aux MAE, l'agriculteur devrait avoir davantage conscience d'être un prestataire puisqu'il ne réalise pas une action pour son propre intérêt mais pour un groupe d'agriculteur. Or, la réalité est toute autre, la cohésion sociale reste faible et il semblerait que les agriculteurs réalisent au final certaines opérations individuellement. Donc, l'agriculteur n'a pas vraiment conscience d'être au sein d'un triptyque, ce qui nous amène à considérer que l'appropriation du concept de SE est quasi-inexistante.

Les instruments de transaction monétaire peuvent être des crédits de l'Europe, de la Région et de l'Etat dans le cadre du Contrat de Plan et du PDRR. Une convention est signée entre le demandeur et le prestataire sur une période de plusieurs années.

Bilan

Les motivations de mise en place du dispositif ont évolué au fil du temps. Au départ, les motivations étaient davantage de l'ordre du développement économique et les actions favorisant l'environnement étaient plus ressenties comme des externalités. Ensuite, progressivement, une plus grande volonté de mettre en place une politique de protection de l'environnement a été observée. Des actions de lutte contre l'érosion, de protection de la biodiversité, sont présentes dès le départ mais dans l'idée initiale de maintenir en état l'outil de travail des acteurs locaux, et plus particulièrement de agriculteurs. La valorisation environnementale s'est accentuée, ce qui a permis d'aboutir, en partie, à la création de la charte du Parc National de la Réunion, qui est en cours d'élaboration depuis 2008.

L'enjeu majeur du dispositif du PDHR reste tout de même de permettre aux habitants des Hauts de vivre, d'avoir un cadre de vie satisfaisant, de les accompagner dans la restructuration sociale, économique, agricole.

L'appropriation du dispositif par les institutions et les acteurs locaux est intéressante. Mais l'appropriation de la notion de SE par les acteurs locaux est faible, «l'élément service» n'intervenant que très peu finalement.

Nous sommes partis de l'hypothèse que le concept de SE a bien émergé à la Réunion, et nous avons étudié l'ensemble des dispositifs de politiques publiques présentes dans les ER. Cela a permis de déterminer les deux principaux sur lesquels nous avons porté une analyse plus approfondie : l'ensemble du dispositif agro-environnemental et le PDHR.

Au départ, les dispositifs agri-environnementaux impliquant des actions relatives aux SE sont intégrées dans des politiques structurelles dont le principal objectif est le maintien des activités agricoles sur la zone rurale. C'est à partir des CTE, que les politiques publiques ont mis en œuvre des dispositifs dédiés aux enjeux de protection de l'environnement.

Il en est de même pour le dispositif PDHR où les aspects économiques se sont progressivement estompés au profit d'aspects concernant la protection de l'environnement.

Les modalités d'intervention des institutions peuvent être classées dans deux types. Les MAE ont une approche contractuelle, avec une incitation financière, compensant les pertes financières tandis que les OLAT impliquent des financements en vue de réaliser et d'atteindre les objectifs environnementaux initiaux.

L'appropriation de l'outil par les acteurs locaux et les institutions sont déterminants dans l'intégration de la notion de SE dans les politiques publiques des ER. Il semble que la notion de SE n'est pas appropriée par les acteurs locaux, qui sont au final dans les deux dispositifs les agriculteurs. L'un des principaux éléments permettant d'attester ce propos est le fait qu'ils n'ont pas conscience de réaliser une prestation.

3 Quelle émergence de SE pour quel ER à la Réunion ?

L'objectif de cette partie est de discuter des résultats et de les mettre en perspective au regard de notre problématique qui porte sur la compréhension de l'émergence du concept de SE dans les politiques publiques des ER.

Pour cela, notre réflexion portera sur trois points : un ER à la Réunion, un SE en abordant l'appropriation du concept et en le comparant à d'autres comme celui de DD et enfin, la notion d'émergence du concept.

3.1 Un ER à la Réunion

Rappelons que face à la nécessité d'adapter la définition de l'espace rural aux spécificités réunionnaises, nous l'avons défini de la manière suivante. Un ER à la Réunion est composé des espaces à dominante rurale et des espaces périurbains, moins l'espace naturel des Hauts.

L'un de nos principaux résultats quant à la délimitation de l'ER réunionnais montre qu'il est difficile à circonscrire et que la complexité de ses interactions avec les autres types d'espaces notamment urbains ne va faire que s'accroître dans le futur. En effet, dans de nombreux endroits de l'île les espaces naturels, urbains et ruraux sont très fortement imbriqués. Par exemple, le développement anarchique des espaces urbains, la densification des zones urbaines pour répondre aux enjeux de l'aménagement du territoire à la Réunion va complexifier encore plus les interactions entre les espaces ruraux et urbains.

L'espace périurbain ne peut pas être écarté de la définition d'un ER à la Réunion car son implication sur le territoire est bien trop importante. Nous devons trouver un espace qui intègre, à la fois les espaces à dominante rurale, les espaces périurbains et qui ne prend pas en compte les

espaces urbains et naturels. La composante périurbaine est prise en compte mais les espaces urbains (Saint Denis, Saint Paul, Saint Pierre, Le Port) sont écartés.

Les Hauts ruraux, soit 38% du territoire, sont la zone la plus pertinente montrant la limite de la définition métropolitaine d'un ER.

A l'issue des entretiens, trois zones différentes ont été caractérisées. Le croisement entre les entretiens et la définition d'un ER a permis de cerner les frontières de notre zone d'étude, qui correspond à l'espace à dominante rurale, exposé en première partie. Les entretiens confirment que la définition d'un **ER à la Réunion est l'ensemble des Hauts ruraux, c'est-à-dire au dessus de la ligne des 200 m, excepté l'espace naturel, soit le cœur naturel du Parc National de la Réunion**. Cette délimitation est d'autant plus intéressante puisqu'elle intègre bien l'identité culturelle de la Réunion. Les Hauts ruraux représentent le patrimoine culturel et l'authenticité de l'Ile.

3.2 Importance de la dimension sociale dans les ER à la Réunion

Il ressort des entretiens que l'élément « Enjeu » est un critère discriminant. Pour illustrer cela, prenons l'exemple d'un outil de soutien pour un projet dans les Hauts. L'Opération Programmée d'Aménagement et de Restructuration du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme rural (OPARCAT), mis en place depuis 1989 dans le PAH, contribue durablement au développement économique des Hauts en aidant le secteur tertiaire. Dans le cadre de ce dispositif, même si les opérations portent sur l'aménagement extérieur des bâtiments (intégration paysagère des locaux, gestion des déchets aux abords), il s'agit bien de protéger l'environnement. Nous retrouvons l'élément « service » de la définition du SE avec le triptyque : le demandeur représenté par une association, un groupement ou une chambre consulaire, le prestataire par un artisan, un commerçant, et le bénéficiaire par la population des Hauts ruraux. Le local de l'entreprise et ses environs constitue le bien support. L'élément « Intentionnalité » est également présent. Par contre, l'entrée de ce dispositif est sociale puisque l'objectif principal est d'aider une personne ou un groupe de personnes à développer une activité. L'enjeu social ne fait pas partie de l'élément « enjeu ». Les trois critères de la définition d'un SE ne sont pas remplis. Par conséquent, l'OPARCAT ne devrait pas être considéré comme un dispositif mettant en œuvre des SE dans les ER.

Deux hypothèses découlent de cet exemple. La première serait que ce dispositif n'est pas lié à un SE, ce qui confirmerait alors la pertinence de la définition. La seconde porterait sur la définition d'un SE et remettrait en cause les critères utilisés. Arbitrairement, considérons que la première hypothèse est fausse. Il s'agit de s'intéresser à l'origine du concept de SE afin de comprendre pourquoi l'enjeu social n'apparaît pas dans la définition. La bibliographie montre que la définition d'un SE a été abordée à partir de l'économie des services par des économistes et des écologues. Un service représente « une mise à disposition de capacités techniques et humaines en vue de permettre l'usage d'un support » (Gadrey, 2000). Il y a un rapport social entre la production et l'usage. L'aspect social se retrouve au niveau du triptyque du SE. L'appropriation du SE met également en évidence l'importance du réseau d'acteur. L'organisation sociale autour du dispositif renforce la pertinence de l'aspect social dans le concept de SE.

Revenons sur le concept de développement durable. Par définition, le développement durable "répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs" (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987). Les dimensions sociales et environnementales sont réunies autour d'un même concept.

Nous ne retrouvons pas directement l'aspect social dans les dispositifs favorisant la fourniture de SE, ce qui remet en cause la pertinence du concept dans les politiques rurales de la Réunion. En effet, ainsi que nous l'avons décrit dans la partie « enjeux », les tensions sociales liées

à l'évolution rapide des Hauts ruraux (sur le plan économique, démographique, culturel, etc.) devraient placer la question sociale au cœur de toute politique de développement rural. Ainsi, prenons l'exemple des OLAT, il semblerait, a priori, que la cohésion sociale est portée par ce dispositif, puisqu'il s'agit de groupes d'agriculteurs, unissant leurs efforts pour aménager leur territoire. Or, la réalité est toute autre, car au final, chaque agriculteur travaille individuellement, aménageant, par exemple, sa seule portion de chemin.

3.3 Appropriation du concept de SE

Une diversité de perception du concept de SE a été mise en évidence, que ce soit lors des entretiens ou que ce soit lors de la toute première réunion de présentation du projet SERENA à la Réunion²⁰. Les personnes présentes lors de cette réunion ont semblé être intéressées par le concept sans savoir exactement ce que c'était. Ils avaient élaboré leur propre vision et donc, réfléchissaient aux dispositifs susceptibles de favoriser la production de SE en se fondant sur leur perception. Ceci nous illustre bien qu'il est relativement complexe de déterminer avec précision si tel dispositif participe ou non à la mise en œuvre d'un SE dans l'ER.

L'appropriation du concept est ce qui va influencer sur son émergence et sur son orientation. Comme nous l'avons indiqué, au départ les institutions ont détourné le dispositif, qui a ensuite été utilisé par les acteurs locaux à des fins productivistes. Dorénavant, les politiques appliquées aux ER (ici nous faisons référence aux MAE et au PDHR) ont une volonté plus marquée, orientée vers la protection de l'environnement. Cependant, ce propos résulte de la théorie. En effet, la politique structurelle a encore un poids supérieur à celle environnementale. Le concept de SE n'est pas approprié par les acteurs locaux (les agriculteurs, plus précisément).

Rappelons que nous avons établis deux types d'appropriations de dispositif : les déclinaisons locales et les initiatives locales. Il s'agit de savoir si cela influe sur l'appropriation du concept par les acteurs des territoires ruraux.

La quasi-totalité des dispositifs agro-environnementaux sont des déclinaisons locales. Dans le cas du PDHR, ce sont des initiatives essentiellement locales qui ont porté la mise en œuvre des SE potentiels. Les initiatives locales ont une approche davantage par territoire, voire par zones. Les mesures sont alors adaptées au plus près des besoins locaux. Cette démarche s'inscrirait de plus en plus dans les déclinaisons locales, avec la mise en œuvre des MAEt.

Dans le cas des déclinaisons locales, les institutions doivent tout d'abord s'approprier le dispositif, l'adapter au contexte local, comme nous l'avons évoqué précédemment. Il s'agit, par la suite, de le traduire dans la pratique par certains acteurs. Par contre dans le cas des initiatives locales, les institutions élaborent le dispositif, qui est directement approprié par les acteurs locaux, facilitant l'appropriation du concept de SE. Ces derniers appréhendent plus rapidement et plus facilement ce dispositif, qui cadre davantage aux besoins locaux.

Nous pouvons considérer, dans une certaine mesure que, c'est au niveau des initiatives locales, que le concept de SE a davantage été appropriée par les acteurs locaux. Ceci est lié au fait que dans l'initiative locale étudiée, les agriculteurs s'engagent collectivement, ce qui leur permet de mieux se rendre compte de leur rôle de prestataire. Leur travail n'est pas utile uniquement pour eux mais pour un ensemble de personnes.

La nature du prestataire joue donc également sur l'appropriation du concept de SE. En effet, l'appropriation du concept est plus importante lorsque le prestataire est constitué par un groupement de personnes. L'acteur public local se rend mieux compte qu'il réalise une prestation au sein d'un groupe. La démarche moins individualiste contribue davantage à la production de SE. De plus, nous soulignons le décalage qu'il existe entre les enjeux environnementaux présents dans les ER

²⁰ Réunion le mardi 28 avril 2009, CIRAD, La Bretagne : présentation du projet SERENA et de mon stage auprès de personnes susceptibles d'être intéressées (Chambre d'agriculture, conseil général...)

(partie 1, 2.) et les orientations des politiques publiques. Malgré des contraintes fortes au niveau du territoire, l'appropriation de dispositifs préservant l'environnement est faible. Des politiques dites de vitrines sont présentes dans les ER, orientées vers la préservation de l'environnement mais elles ne sont portées en réalité que par l'intérêt politique d'affichage (exemple des mesures du PA3D du Conseil Général).

3.4 Vers une émergence ?

L'étude nous a démontré que les dispositifs impliquant la fourniture de SE dans les politiques publiques à la Réunion sont peu nombreux. Il s'agit de réfléchir sur les causes et de savoir s'il existe alors des spécificités par rapport à la métropole.

Partons de l'hypothèse qu'il existe un potentiel décalage entre le système Réunionnais et celui de la métropole, une des principales raisons serait liée au statut de la Réunion. En effet, l'Ile de la Réunion est un RUP. Ceci entraîne la mise en place de mesures spécifiques et dérogatoires au niveau de la politique structurelle²¹. Les aspects environnementaux ne sont pas encore la priorité des politiques publiques, qui sont davantage axés sur les investissements structuraux. L'objectif pour l'instant est de rattraper le retard au niveau du développement économique, par rapport à l'Europe occidentale. La fourniture d'un SE et plus particulièrement sa rémunération sont difficilement considérées comme étant des moyens participant au développement économique. Les institutions ont admis l'importance de la question environnementale. Cependant, les mentalités actuelles font qu'il est difficile de faire accepter aux acteurs locaux que la rémunération de tel service participe au développement économique de l'île.

Un second argument en faveur du décalage serait l'adaptation des mesures métropolitaines au contexte insulaire. La construction des MAE est un bon exemple. Leurs élaborations et leurs applications n'ont pas pu démarrer en même temps qu'en métropole, étant donné la nécessité de faire correspondre exigences Européennes, nationale et spécificités locales.

A partir de cette hypothèse, est-ce que l'on peut affirmer qu'il est encore trop tôt pour parler du concept de SE dans les politiques publiques à la Réunion ?

L'équilibre Hauts Bas est quasiment obtenu, ce qui permet d'orienter les politiques différemment, comme le prouve, en partie, le nouveau PDHR. L'accent est davantage mis sur la valorisation des atouts de la région et moins sur le rattrapage économique. De nombreux dispositifs sont en cours de construction avec des groupes de concertation, comme c'est le cas avec les bassins d'alimentation en eau et les périmètres de protection de captage. La dynamique sur la question environnementale est en cours et se construit progressivement. Actuellement, l'intégration environnementale par l'ensemble des acteurs ruraux est très faible.

D'autres paramètres doivent être à prendre en considération.

Par exemple, dans le cas des CTE et des CAD, les groupes de travail, les diagnostics environnementaux, les dossiers de construction existent mais la mise en œuvre est difficile et n'aboutit quasiment pas. Le manque de suivi a régulièrement été évoqué lors des entretiens comme étant un des facteurs de l'échec de certaines mesures. Le manque de moyens humains attribués par les institutions à des tâches qui permettent la mise en pratique de SE traduit bien le fait qu'il ne s'agit pas encore d'une priorité.

Le problème de la diffusion du concept est également un frein à sa réelle émergence. Le concept de « multifonctionnalité » est dorénavant bien ancré dans les mœurs. La diffusion du concept de SE dans les politiques publiques se fera également sur le long terme. Ceci aura pour conséquence une réorientation des politiques publiques rurales actuelles et une plus forte

²¹ Article 299-2 du traité d'Amsterdam puis adoption par la Commission Européenne sur l'amélioration au soutien apporté par l'UE aux RUP en novembre 2000.

implication des acteurs locaux dans l'élaboration de dispositifs impliquant la notion de SE. Réorientation des politiques publiques signifie une réorganisation des budgets institutionnels, de nouvelles règles d'allocation des finances publiques, associant dispositifs favorisant la production de SE et politique structurelle. Prendre conscience qu'à travers les politiques environnementales les ER et l'ensemble du territoire peuvent se développer économiquement est un enjeu majeur des politiques publiques des ER à la Réunion.

Cela pose le problème de la pertinence du terme « émergence » au sein de l'étude. Par définition, le terme « émergence est une apparition soudaine d'une idée, d'un fait social, économique, politique » (Larousse Collectif, 2008). Ce terme est inapproprié puisqu'il s'avère que l'implication de ce concept dans les politiques publiques est le fruit de dispositifs antérieurs. Ce sont ces dispositifs qui ont abouti à la mise en œuvre des SE potentiels, évoqués précédemment. « Progression de l'intégration du concept » serait une expression plus adéquate.



Deux dispositifs ont été analysés, une déclinaison locale et une initiative locale. Les dispositifs agro-environnementaux résultent de l'application brute des exigences Européennes, avec une adaptation de plus en plus importante au contexte local. Le PDHR est une impulsion locale fondée sur le retard de développement entre deux régions de l'Ile.

L'étude nous a montré l'importance du paramètre « appropriation du dispositif par les acteurs locaux et les institutions » dans l'émergence du concept. Des facteurs de motivations, de cohérence (Europe, métropole, Réunion) et de pertinence orientent l'apparition du concept.

Sans prendre en compte ce paramètre, nous pouvons dire que le concept de SE est progressivement apparu dans les politiques publiques des ER à la Réunion, puisque les dispositifs retenus remplissent les critères de la définition d'un SE. Cependant, le paramètre d'appropriation du concept met en lumière une intégration relativement faible dans les politiques publiques. C'est pourquoi, il semble difficile de réellement parler d'émergence du concept de SE à la Réunion.

CONCLUSION

Les dynamiques urbaines et rurales de l'île de la Réunion diffèrent du modèle métropolitain et présente une étroite imbrication entre les espaces ruraux, urbains et naturels remettant en cause la définition métropolitaine classique d'un ER (définition issue de l'INSEE). Afin de correspondre au mieux au contexte local, la définition d'un ER est adaptée et, l'ensemble des Hauts ruraux, soit 38% du territoire, constitue alors l'ER de la Réunion. Avec une organisation économique et sociale en pleine mutation, cet espace présente des spécificités caractérisées par des enjeux sociaux, économiques et environnementaux forts²².

Reconnue à l'échelle internationale par le Millenium Ecosystem Assessment et par la FAO, le concept de SE intègre trois éléments. L'élément « service » fait intervenir un triptyque – demandeur, prestataire, bénéficiaire –, un bien support sur lequel l'action se porte et souvent, un intermédiaire entre les deux premiers intervenants. L'élément « intentionnalité » discrimine les SE des Services Ecosystémiques. L'élément « Enjeu » est défini autour de cinq paramètres : Sol, Biodiversité, Eau, Paysage et Séquestration du Carbone. Les spécificités de la zone d'étude conditionnent leurs caractéristiques. Ainsi, à partir de ce contexte, l'émergence du concept de SE dans les politiques publiques de ces ER a été au cœur de la problématique de cette étude.

Au regard des spécificités propres à la Réunion, la pertinence de la définition d'un SE relatif à l'ER réunionnais a donc été questionnée. Pour se faire, trois phases ont structuré la méthodologie : la sélection (1), la caractérisation (2) et l'analyse historique des dispositifs susceptibles d'être impliqués dans la mise en œuvre de SE (3). Les données bibliographiques ont été confrontées aux données issues des entretiens et ont mis en évidence deux dispositifs : les MAE et le PDHR.

La comparaison entre la théorie et la pratique à travers les entretiens a permis de rendre compte de la diversité de perception et de la faible appropriation du concept de SE à la Réunion. Ceci se traduit par un détournement des objectifs de protection de l'environnement de certains dispositifs par les institutions et par la création d'un contexte favorable dans lequel les acteurs locaux peuvent continuer de suivre des objectifs productivistes.

Il ressort également de notre étude que la faible appropriation du concept par les acteurs et institutions et la correspondance entre la définition d'un SE et les paramètres des dispositifs rendent complexes l'appréhension de la notion de SE dans les politiques rurales réunionnaises. Ainsi, lorsque apparaîtra une volonté manifeste des politiques à mettre en œuvre des dispositifs impliquant des SE, ils devront concentrer leurs efforts afin de faire prendre conscience aux acteurs locaux de l'intérêt des SE dans le développement économique et de leur rôle de prestataire. Or, cela semble relativement difficile vu le contexte réunionnais. Pour l'instant, la vision sur la question environnementale est assez pessimiste. Malgré le discours officiel sur la « Réunion verte » et les quelques projets ponctuels visant à protéger l'environnement (GERRI (Green Energy Revolution), EcophytoDOM, etc.), les politiques publiques rurales de la Réunion ne semblent pas quitter le chemin productiviste et relèguent encore l'environnement au second plan.

Nous avons proposé des pistes de réflexion pour mieux comprendre le paradoxe entre les enjeux forts des ER, notamment environnementaux et cette faible appropriation par l'ensemble des protagonistes ruraux : pertinence de la définition d'un SE au vu des spécificités réunionnaises, prise

²² La conclusion obtenue est cohérente avec les travaux de l'INRA Dijon (« des campagnes et des villes », 1988) et l'analyse de Perrier-Cornet, qui relatent l'imbrication croissante des espaces vécus par les populations : vivre à la campagne, travailler à la ville, ...

en compte de la dimension sociale dans le concept sachant que les enjeux sociaux sont ici centraux, priorités des politiques publiques rurales réunionnaises longtemps tournées vers la production et la structuration des filières prenant donc peu en considération la question environnementale.

La question de la protection de l'environnement est aujourd'hui peu ancrée dans les orientations des institutions impliquées dans les dispositifs contribuant à la production de SE potentiels. Son appropriation par les acteurs du monde rural est en cours, d'où l'importance du rôle de la formation et de sensibilisation à ces nouvelles problématiques. Les agriculteurs peuvent être considérés comme étant les principaux acteurs du monde rural et producteurs de SE dans les ER.

Le rôle de la formation des acteurs locaux, et plus particulièrement des agriculteurs, est essentiel dans la construction, l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs intégrant le concept de SE. Ceci est d'autant plus important que le niveau de formation des agriculteurs réunionnais est globalement plus faible qu'en métropole. Les dispositifs de formation, ne doivent pas être écartés de l'étude puisqu'ils permettent d'accompagner et de sensibiliser aux objectifs du concept de SE. Ils facilitent la prise de conscience par l'agriculteur de son rôle dans la protection de l'environnement. L'agriculteur serait amené à se rendre compte qu'il réalise des prestations et qu'il se situe, alors, au sein d'une relation de service. Nous retrouvons alors l'élément « service » de la définition d'un SE, par la présence du triptyque, les deux autres éléments sont également présents, ce qui nous conforte dans l'idée que l'accompagnement peut induire la production de SE. Sur le territoire réunionnais, par exemple, les actions de FARRE-Réunion ont un rôle majeur dans la prise de conscience de la question environnementale par les agriculteurs. Ces opérations contribuent ainsi à les amener vers une production possible de SE. Outre cet aspect de formation, le suivi technique participe à la construction du service. La quasi-totalité des personnes entretenues ont ainsi mis l'accent sur le manque de suivi technique des acteurs locaux engagés dans une MAE. Ceci est un facteur important, participant aux problèmes d'appropriation de la question environnementale dans les dynamiques rurales.

L'étude s'est limitée aux dispositifs mis en place actuellement dans les ER. Cependant, il serait intéressant d'identifier les services potentiels, latents, qui n'ont donc pas été pris en compte. Les entretiens ont fait ressortir des dispositifs prometteurs. Des mesures qui devraient voir le jour dans les prochaines années semblent intégrer le concept de SE. Par exemple, l'Etang de Saint Paul, Réserve Naturelle Nationale, présentant une zone à dominante agricole, pourrait impliquer des SE. Le demandeur serait représenté par la mairie de Saint Paul, nouveau gestionnaire de la Réserve Naturelle Nationale, le prestataire par les agriculteurs de la zone concernée, le bénéficiaire par la population environnante (sachant que la zone attire de nombreux usagers, les touristes constitueront une grande partie des bénéficiaires). La surface à dominante agricole de l'Etang de Saint Paul symbolisera le bien support. Les enjeux porteront sur la qualité de l'eau par la gestion des intrants, la protection des sols par la limitation de l'érosion et sur l'amélioration paysagère. Nous retrouvons les trois éléments de la définition d'un SE, attestant la possibilité de la production de SE à l'Etang Saint Paul.

A travers la comparaison des cinq terrains, le projet SERENA permettra de s'interroger sur la pertinence du SE et sur son appropriation dans les dispositifs d'action publique. La reconnaissance du concept par le monde institutionnel et rural est l'enjeu principal, qui ne se fera que par une approche concertée entre tous les acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Actif N., Bousquet O., Lajoie G., Temporal F., 2001, La ville s'étale, Le monde rural face à la poussée urbaine, *Economie de la Réunion*, 2^{ème} trimestre, p21-22

Agreste Réunion, 2008, mémento agricole et rural 2008, N°12, décembre 2008, DAF

Bourdin A., 1999, Politiques publiques in Akoun A., Ansart P (dir.), Dictionnaire de sociologie, Ed. Robert, p 407.

Alcamo J. et al., 2005, Ecosystems and human well-being: a framework for assessment, Millenium Ecosystem Assessment, Ed. Island Press, 245p.

Aubert S., C. S., Guilly D., Piraux M., Saqué C., Vanprouille M., 2002, Programme d'action agricole pour le cirque de Cilaos et contrat type CTE associé, CIRAD, APR, 72 p

Aznar O., 2002, Services environnementaux et espaces ruraux : Une approche par l'économie des services, Université de Bourgogne, Thèse de doctorat, UFR de Sciences économiques, 274 p

Aznar O., G. M., Perrier-Cornet P., 2005, Agriculture de service, services environnementaux et politiques publiques : Eléments d'analyse économique, *Revue d'économie régionale et urbaine*.

Aznar O., Perrier-Cornet P., 2003, Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services, *Économie rurale*.

Aznar O., 2002, Une caractérisation des services environnementaux à dimension paysagère produits dans les espaces ruraux, *Développement durable et territoire*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 22 septembre 2002.
URL : <http://developpementdurable.revues.org/document904.html>.

Beuscart J-S., Peerbaye A., 2006, Histoire des dispositifs, terrains & travaux, n°11.

Bonnal P., Piraux M., Fusillier J-L., Guilluy D., 2003, Approche de la multifonctionnalité de l'agriculture à la Réunion. Les modèles agricoles, la relation agriculture-emploi et la perception des CTE par les acteurs locaux, MAAPAR, CIRAD-TERA, 98p

Boudon R., Besnard P., Cherkaoui M., Lecuyer B-P., 2003, Politique publique, Dictionnaire de sociologie, Ed. Larousse, p 179-180.

Cahier Réunionnais du développement, 2000, n°25

CAH, 2006, « Les Assises du Développement Durables des Hauts Ruraux. »

Chia E., P. M., Dulcire M., 2007, Apprentissages et gouvernance territoriale : quelles relations? Le cas des CTE à la Réunion, CIRAD-TERA, 10p.

Choisis J-L., Fusillier J-L., Piraux M., 2006, Le modèle d'exploitation agricole familiale réunionnais face à l'accroissement des contraintes foncières et économiques, Cahiers Agriculture, CIRAD, 15.

Cnasea, Commission Européenne, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Affaires Rurales, 2003, « Partie relative aux quatre mesures d'accompagnement de la PAC et aux CTE dans les départements d'Outre-mer : Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural ».

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987, Notre avenir à tous.

Créau M., Perrau J., 2005, Densification et étalement urbain à la Réunion, Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat (Agorah).

Département de la Réunion, 2006, Cahier de l'Agriculture, 117p.

Déprés C., 2006, Une approche néo-institutionnelle de la fourniture des services environnementaux, le cas du service d'épandage agricole des boues d'épuration et ses formes d'organisation territoriale. Université de Bourgogne, Thèse de doctorat, UFR de Sciences économiques et de gestion, 312 p.

developpementdurable.com [en ligne], Protéger l'Amazonie : un service qui se monnaie, avril 2009.

Direction régionale de l'environnement - Office nationale de la chasse et de la faune sauvage - Préfecture de la Réunion, 2005. Stratégie Réunionnaise pour la Biodiversité, 165 p.

Diren Réunion. [En ligne], <http://www.reunion.ecologie.gouv.fr>

FAO, 2007, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, Payer les agriculteurs par les services environnementaux, Collection FAO : Agriculture n°38, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 241p.

François-Poncet J., Belot C., 2008, Le nouvel espace français, Rapport d'information, N°468.

Foucault M., 1994, Dits et écrits, tome IV, Ed. Gallimard.

Gadrey J., 2000, "The characterisation of goods and services: an alternative approach", *Review of income and wealth*, vol. 46, n° 3.

Guellec A., 1992, L'aménagement des Hauts à la Réunion, Annales de Géographie, Volume 101, Numéro 563.

Hebert A., B. G., Groene D., 2000, Action concertée de lutte contre l'érosion des sols à la Réunion, 6p.

INSEE. [en ligne], <http://www.insee.fr>

Jauze J-M., 1998, Les centralités emboîtées de l'espace réunionnais. Mappemonde, n°51, 30 p.

Larousse Collectif, 2007, Le Petit Larousse, Collec. Petit Larousse, Ed. 2007, 1952p

Le Programme de Développement des Hauts Ruraux, [en ligne], <http://www.aménagementdeshauts.org/>

Losch B., B. P., 2000, "La multifonctionnalité de l'agriculture", conclusions du groupe de travail, CIRAD-TERA.

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004, « Résumé du rapport d'évaluation du CTE ».

Perrier-Cornet P., 2001, "La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse», Territoire 2020 n°3.

Piriaux M., Chia. E., Dulcire M., Bonin M., Bonnal P., Guilluy D., Aubert S., 2004, Modèles de développement et identité des territoires dans les DOM insulaires (Réunion et Guadeloupe). Multifonctionnalité de l'agriculture et des espaces ruraux, rapport final, Les Cahiers de la multifonctionnalité, Dispositif INRA – Cemagref – CIRAD.

Piriaux M., G. D., Gency L., 2000, Définition et mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation à la Réunion. Actes du séminaire, 21-24 novembre 2000, Bouillante, Guadeloupe. CIRAD-TERA, APR, CAHEB, 10p.

Recensement général agricole Réunion, 2000.

Région Réunion, Département de la Réunion, 2007, Programme de Développement Rural 2007-2013, 396 p.

Wunder S., 2005, Payments for environmental services: Some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper, N°42. 26p.

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

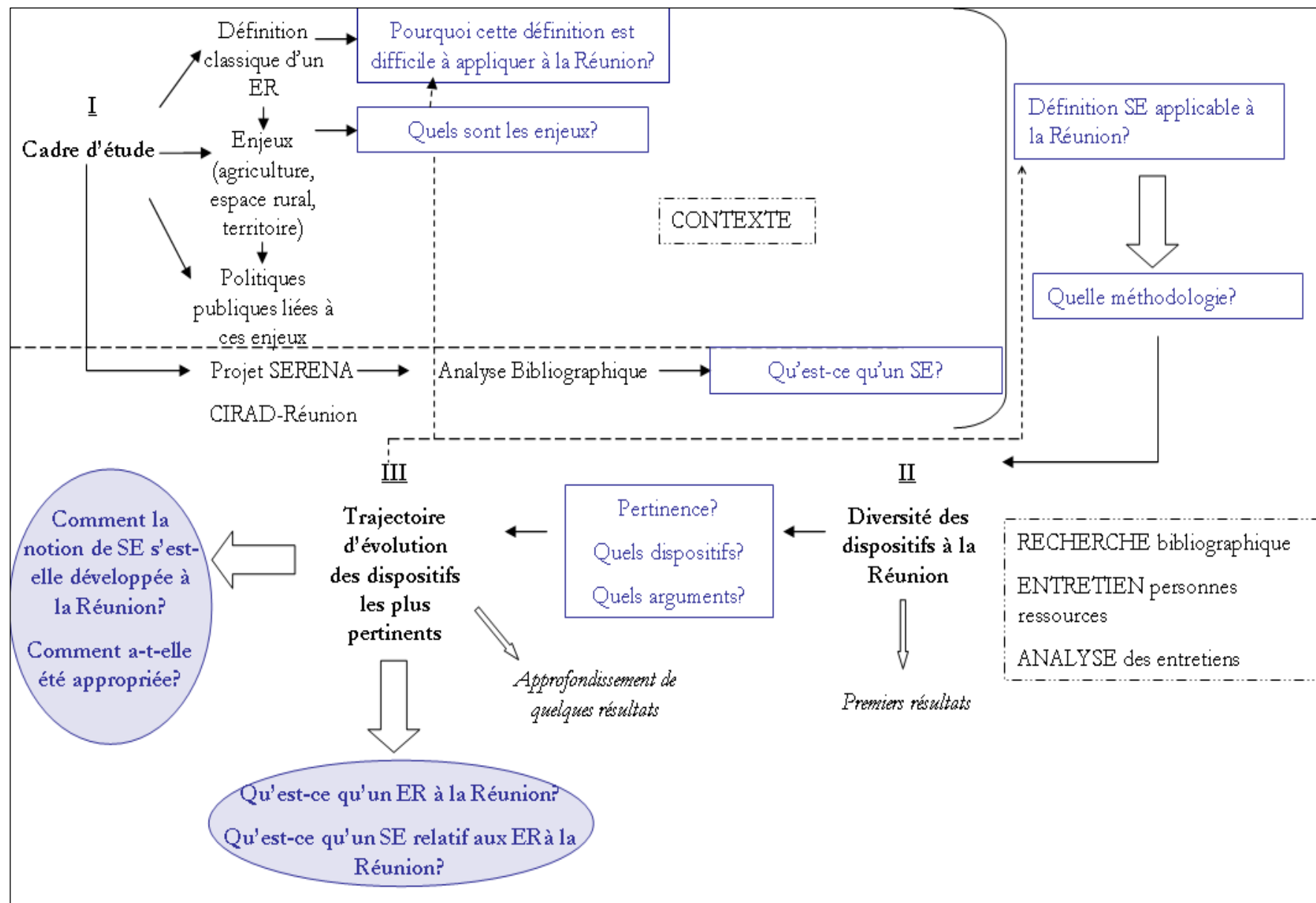
ANNEXE 1 : PLAN D'ACTION.....	61
ANNEXE 2 : ORGANISATION DE L'ETUDE.....	63
ANNEXE 3 : EXEMPLE DE FICHE DE CARACTERISATION D'UN DISPOSITIF.....	65
ANNEXE 4 : ORGANISATION THEORIQUE DE LA PREMIERE SERIE D'ENTRETIENS AUPRES DES PERSONNES RESSOURCES.....	67
ANNEXE 5 : LES TOUT PREMIERS RESULTATS.....	69
ANNEXE 6 : DESCRIPTION DES DISPOSITIFS	71
ANNEXE 7 : HISTORIQUE DES CTE A LA REUNION	83
ANNEXE 8 : ORGANISATION DES QUATRE AXES D'INTERVENTION DU PDHR	85

[illegible]

		information	Prise de rdv avec les différentes personnes ressources	Organiser les entretiens	Liste de contacts		
		traitement de données	Série d'entretien	Reconstituer la trajectoire de dispositifs retenus	personnes ressources choisies		
		traitement de données	Première analyse des données	Reconstituer la trajectoire de dispositifs retenus, organisation des données	personnes ressources choisies et références endnotées		
		traitement de données	Nouvelle série d'enquêtes	Reconstituer la trajectoire de dispositifs retenus	personnes ressources choisies et références endnotées		
		Valorisation pédagogique	Rédaction du mémoire	Prendre du recul sur le travail, intégrer les acquis du projet dans la formation			

Annexe 1 : Plan d'action

(Réalisation : J. Michalski)



Annexe 2 : Organisation de l'étude

(Réalisation : J. Michalski)

Annexe 3 : Exemple de fiche de caractérisation d'un dispositif

Enjeux : <input checked="" type="checkbox"/> Sol <input checked="" type="checkbox"/> Biodiversité <input checked="" type="checkbox"/> Paysage <input type="checkbox"/> Eau <input type="checkbox"/> CO ₂	
DISPOSITIF 2	Justification du SE
Mesures Agro-environnementales Dispositif 214.3 : Mesure Herbagère Agro-Environnementale	Apport de nombreux SE : - Ouverture des milieux (notamment grâce à une gestion extensive, préservation des haies) - Entretien des prairies - Protection contre l'érosion en maintenant un couvert végétal
<i>Objectifs</i>	
Maintenir les surfaces en herbe (en particulier dans les zones menacées de déprise) et recourir à des pratiques favorables à l'environnement <u>Indicateurs</u> : Taux de chargement, part des prairies permanentes et temporaires dans la SAU, Unités d'azote/ha, nombre de traitements phytosanitaires	
<i>Dispositif mis en oeuvre</i>	
Aides : 76€/ha Réglementations : Cahier des charges : 20% de la surface engagée doit être constituée « d'éléments de biodiversité » (prairies remarquables, haies mares...), respect de la conditionnalité, maintien des surfaces en herbe et des éléments de biodiversité, respect d'un niveau minimal de fertilisation (125 unités d'azote) et aucune utilisation de produit phytosanitaire.	
<i>Contacts – Personnes Ressources</i>	<i>Prestataires</i>
DAF Département, coopératives CTICS Chambre d'agriculture ASP	Agriculteurs
	<i>Demandeur</i>
	DAF
	<i>Support</i>
	Prairies pâturées permanentes et temporaires
	<i>Echelle</i>
	Départementale
	<i>Bénéficiaire</i>
Exploitants et population environnante	
(2007). Programme de Développement Rural 2007 – 2013, Objectif Convergence TOME 2. France - Ile de La Réunion, Programme de Développement Rural – 2007-2013, Objectif Convergence. Programmes opérationnels européens:	

Annexe 4 : Organisation théorique de la première série d'entretiens auprès des personnes ressources

Espace rural et Réunion

- Définition et délimitation d'un espace rural à la Réunion
(Inclure espaces naturels ?)
- Services fournis par un espace rural à l'environnement

Enjeux et Réunion

- Priorités des politiques publiques (relatives à l'espace rural) mises en œuvre et enjeux adressés
 - objectif visé atteint?
- Réussite des politiques publiques ?

SE et Réunion

- Définition d'un SE ? - Depuis quand le terme est employé?
- Liste des dispositifs correspondants à des SE (n°1, n°2,...)
- Dispositif n° ?
 - Historique
 - origine, constat précédent – contrat, rémunération,... ?
 - Emergence du dispositif : Initiateur, démarche interne ou externe
 - Construction et délimitation du territoire (Enjeux, alliance, justificatifs, historiques politiques, sociaux
 - Difficultés rencontrées
 - Evènements clés
 - Objectifs, organisation, missions, moyens
 - Enjeux
 - Quel réseau d'acteurs (fonctions, intervention) ? - interaction avec d'autres dispositifs
 - Opinions sur l'instrument : Pertinence, utilité, efficacité (par rapport aux autres aides), adapté au contexte Réunionnais ?

Ma définition d'un SE

- → Exposé de ma propre définition : Opinions ? Autres dispositifs ? Autres évènements ?
Autres personnes à enquêter ?

Annexe 4 (suite)

- Phase exploratoire

ASP

Ecologie Réunion

DAF

AD2R

Chambre d'Agriculture

Conseil Général

Farre Réunion

- Phase spécifique à un dispositif

DAF (Périmètres de protection de captage)

ASP (MAE)

Ex-APR (PDHR)

AD2R (PDHR)

Ancien FARRE-Réunion

Mairie de Saint Paul (Réserve Naturelle de l'Etang de Saint Paul)

Annexe 5 : Les tout premiers résultats

Politique d'ensemble	Initiatives locales
MAE-MAEt Conseil, formation Pmpoa 2 Subventions d'investissements Axe 2 – mesure 2261 : DFCI, mesure 2271 Orientations Régionales Forestières (ORF) Plan végétal pour l'environnement (PVE) SDAGE MDP « emplois verts » Convention sur la diversité biologique Directives (déchets, ippc (Integrated Pollution Prevention and Control)) Chartes des Parcs Nationaux Schéma Département d'Aménagement et de Développement (SDADD) Schéma des Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (SSCENR) Politique des Espaces Naturels Sensibles Aires des Réserves Naturel Marine (RNM) Schéma d'Aménagement Régional (SAR)	Chartes de développement agricole Programme de Développement des Hauts Ruraux (PDRH) Charte paysagère du Territoire de la Côte Ouest (TCO) Charte réunionnaise de l'environnement Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) IFRECOR Parc Naturel Marin (PNM) Mission de Valorisation agricole des déchets (MVAD) Plan régional des Energies Renouvelables et de l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (PRERURE)

Annexe 6 : Description des dispositifs

▪ PZAE

○ *Modalités de mise en œuvre et acteurs impliqués*

Les premières MAE ont été mises en place à l'échelle européenne fin 1992, lors de l'application du règlement 2078/92. Un dispositif à deux niveaux a alors été instauré. Il consistait en une mesure nationale avec un cahier des charges unique sur l'ensemble du territoire, et des programmes régionaux, divisés en opérations zonales et locales. A la Réunion, elles ont été appliquées en 1995.

Deux programmes zonaux agri-environnementaux ont été mis en place en 1997. Le premier relatif à la protection des sols contre l'érosion a été impulsé par **l'APR** et comportait trois types de contrats à destination des arboriculteurs, producteurs de géranium et éleveurs des Hauts de l'Ouest :

- mise en place d'une barrière anti-érosive avec fertilisation organique obligatoire (700F/ha/an)
- installation et entretien d'un couvert végétal (850 F/ha/an)
- installation et entretien d'un couvert végétal, mise en place d'une barrière anti-érosive et mise en valeur fourragère et fruitière avec couverture totale au sol (1100F/ha/an).

Le second PZAE a été porté par **la Chambre d'Agriculture de la Réunion**. L'objectif était de réduire les intrants en faisant d'abord un bilan sur les produits utilisés. Un nouvel outil, le cahier de suivi a ensuite été mis en place.

▪ OGAF

L'objectif des OGAF était d'accompagner les zones de déprise agricole, et d'aider les agriculteurs en difficulté à gérer leurs exploitations par le biais de divers projets. 46 actions au total ont été menées.

Les différents dispositifs sont les suivants :

- OGAF Hauts de l'Ouest (1996 à 2002), soit 1/3 des actions du volet environnemental :
 - amélioration de l'habitat agricole
 - mise en valeur des terres en friche

- OGAF Sud Ouest (1996 à 1999)
 - diversification sous irrigation
 - amélioration de la fertilité des sols (amendement à bon escient)

- OGAF Cilaos

1 action à visée environnementale :

- Aménagement et équipement des terrains avec des aides permettant le défrichage ou l'épierrage manuel ou mécanique des parcelles agricoles

▪ CTE

- *Modalités de mise en œuvre et acteurs impliqués (Bonnal et al, 2003 ; Chia et al, 2007)*

Mis en place en 1999, dans le cadre de la nouvelle Loi d'Orientation Agricole, deux volets sont définis au niveau national : un volet écologique et territoriale, d'une part, et d'autre part, un volet économique et social. L'agriculteur établit volontairement un contrat de cinq ans avec l'Etat. Ce contrat comporte obligatoirement les 2 volets. Globalement, les mesures ont davantage été tournées vers le matériel et l'aménagement, à la Réunion.

○ *Evènements clés*

27 actions sont retenues à la Réunion. : L'implantation de couverts végétaux pour lutter contre l'érosion et protéger les bords de ravines (2 actions), l'implantation, la réhabilitation, l'entretien d'éléments fixes du paysage : haies, ravines, fossés, andains, chemins (8 actions), les techniques de lutte raisonnée (4 actions), la fertilisation organique (3 actions), les pratiques culturales en canne et géranium (4 actions).

■ *CTE Géranium (voir figure 1)*

Le réseau des principaux acteurs impliqués dans la démarche est mis en évidence sur la figure 1. L'enjeu paysage est le plus représenté.

Contrat type « filière territorialisée géranium »	
1 - Construction du dossier (CAHEB) : enquêtes, création d'un comité de pilotage, diagnostic par la CNASEA et la DAF	
2 - Examen du dossier	
3 - Novembre 1999 – Validation de la déclaration d'intention par la CDOA	SE mis en place
4 - Examen du dossier	Enjeu sol : Paillage végétal sur géranium Culture intermédiaire sur sol laissé nu en été (saisons de pluies) Bandes enherbées Enjeu eau : Amélioration du système d'irrigation Enjeu paysage : Défrichement raisonné de parcelles agricoles Réhabilitation de ravines Embellissement de l'exploitation Techniques raisonnées Plantation, entretien et réhabilitation des haies Entretien, réhabilitation de ravines Entretien de chemins communaux Entretien et réhabilitation de fossés Désherbage chimique par un mixte ou mécanique
5 - Août 2000 – <u>Contrat</u> validé par la CDOA, agréé par arrêté préfectoral	
6 - Instruction du dossier	
7 - Ralentissement des démarches : problèmes internes à la CAHEB	
2002-2003 : mauvaises récoltes	
8 - Fin 2002 – 15 CTE	

Figure 1: Elaboration du CTE - Contrat Type « filière territorialisée géranium » et mise en évidence des mesures susceptibles d'être assimilées à des SE

(Réalisation : Julie Michalski ; Source : entretien ASP et bibliographie)

■ *CTE Canne*

En 2000, trois projets « Canne à sucre » ont été élaborés mais n'ont pas aboutis :

- projet du syndicat mixte de Pierrefonds (novembre 1999)
- projet Irrig-Ouest de la CUMA, Procanne (Août 2000)
- projet « filière territorialisée Canne à sucre » de la FDSEA, syndicat opposé à celui majoritaire à la Chambre (octobre 2000).

Après un changement de majorité suite à une élection à la CA, le projet CTE Canne a été remis à l'ordre du jour et une proposition en CDOA a été faite en juillet 2001. Entre 200 et 300 dossiers ont été signés (voir figure 2).

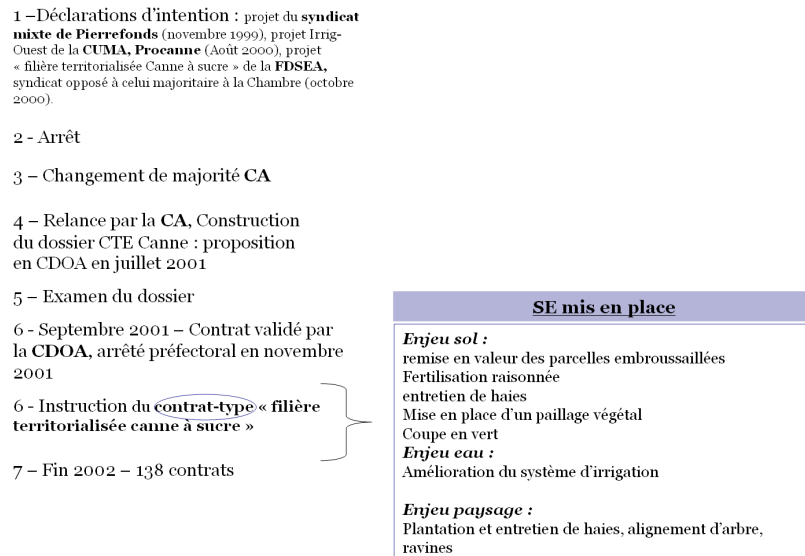


Figure 2 : Elaboration du CTE - Contrat Type « filière territorialisée canne à sucre » et mise en évidence des mesures susceptibles d'être assimilées à des SE

(Réalisation : J. Michalski ; Source : entretien ASP et bibliographie)

■ CTE Territoriaux

L'élaboration des contrats type se sont construites autour de trois logiques : filière (canne à sucre, ananas d'exportation, élevage bovin, porcin, plante à parfum), territoriale (cirque de Cilaos), sociotechnique

Les prémisses d'une approche territoriale de l'agriculture et non plus par filière se sont faits ressentir à travers l'élaboration de CTE territoriaux. Cinq territoires avaient été définis. Ces CTE territoriaux ont été réactivés avec le CAD.

■ CAD

○ Modalités de mise en œuvre et acteurs impliqués

Les CAD ont été créés par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003. Tout comme dans le CTE, l'exploitant contractualise volontairement avec l'Etat sur une durée de 5 ans. Le CAD est abordé avec une approche plus territorialisée. L'idée est de définir des territoires qui regroupent chacun deux enjeux particuliers. A partir d'un diagnostic territorial, il s'agit ensuite de déterminer trois actions agro environnementales par enjeux. L'approche économique a totalement été écartée. Les CAD sont donc essentiellement construits à partir des dimensions territoriale et environnementale. Des groupes de travail et des techniciens ont été mis en place, par la DAF notamment, en vue de créer de nouvelles MAE, adaptées à l'échelle Réunionnaise.

- **MAE**
 - *Modalités de mise en œuvre et acteurs impliqués*

L'Axe 2 de la PAC regroupe les principaux outils en lien direct avec le développement des SE dans les espaces ruraux. La conditionnalité des aides et le respect des Bonnes Conditions Agro-Environnementales²³ sont associés aux MAE. La rémunération des MAE n'est réalisée que si et seulement si l'agriculteur respecte ces exigences.

MAE territorialisées remplacent le volet environnement des CAD, arrêté fin 2006. Elles sont basées sur les données validées dans le cadre des CAD en 2005 et sont plus concentrées sur des zones d'actions prioritaires (en fonction des enjeux liés à l'érosion et au paysage). Ces mesures s'inscrivent au sein d'un contrat de 5 ans entre un exploitant agricole et l'Etat. Sur chaque territoire, on définit un certain nombre de MAE. Une MAEt représente un cumul d'engagement unitaire (chacun lié à un cahier des charges).

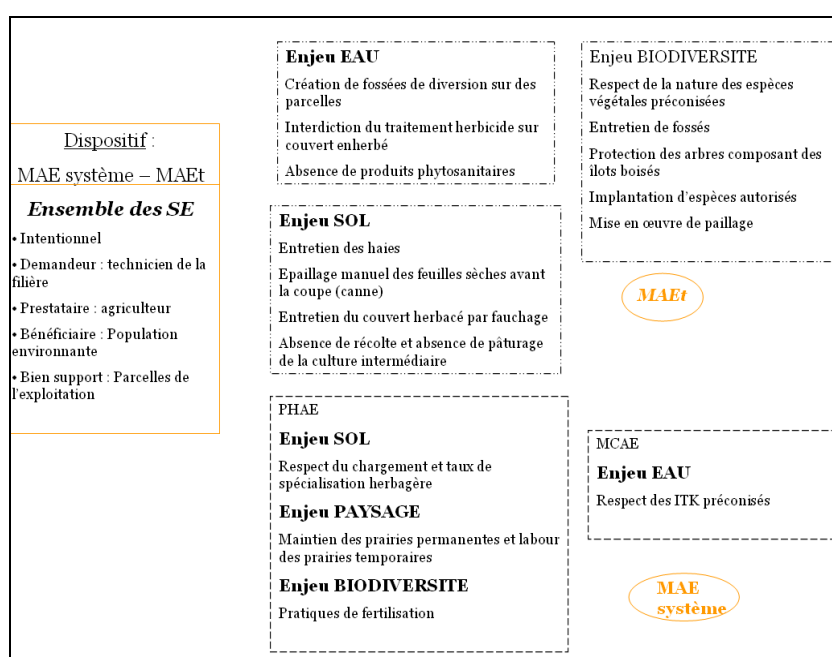


Figure 3 : Mise en évidence des mesures susceptibles d'être assimilées à des SE présentes au sein des MAE à la Réunion

²³ « Le respect des BCAE consiste à :

- mettre en place une surface en couvert environnemental, égale à 3 % de la surface en céréales, en oléoprotéagineux, lin, chanvre et gel de l'exploitation, obligatoire sous forme de bandes le long des cours d'eau.
- Avoir au moins 3 cultures ou 2 familles de culture différentes sur la surface agricole hors pâturages permanents, gel non cultivé et cultures pérennes. Si le système est en monoculture, la couverture totale des sols en hiver ou le broyage-enfouissement des résidus est obligatoire
- Ne pas brûler les pailles et les résidus de culture
- Avoir une gestion environnementale des terres non cultivées
- Respecter les conditions de prélèvement en eau pour les cultures irriguées » (Région Réunion et Département de la Réunion, 2007)

Nomenclature	Engagements	Enjeu	Indicateurs
COUVER_1	Implantation de cultures intermédiaires en période cyclonique	Eau Sol Biodiversité	Nombre d'adventices, nombre d'espèces envahissantes, ha de surface en couvert, cahier d'enregistrement des interventions, absence de produits phytosanitaires
COUVER_2	Enherbement sous cultures pérennes ligneuses	Eau Sol	Nombre de doses homologuées d'herbicides, surface de l'enherbement dans chaque inter rang, nombre d'adventices, nombre de traitements phytosanitaires
COUVER_3	Mise en place d'un paillage végétal sur canne à sucre	Eau Sol	
MILIEU_1	Implantation (non rémunérée) et entretien de haies pour la lutte contre l'érosion	Eau Sol Biodiversité Paysage	Part des haies sur la surface de l'îlot concerné
MILIEU_2	Lutte contre les espèces envahissantes dans les milieux naturels	Biodiversité Paysage	Nombre d'espèces dites envahissantes, durée d'entretien de ces espaces naturels
MILIEU_3	Création et maintien de fosses de diversion en pente douce	Sol Biodiversité	Nombre d'espèces végétales indésirables, nombre de fossés
MILIEU_4	Maintien des îlots boisés de l'exploitation	Biodiversité Paysage	Nombre d'espèces indigènes, endémiques, pollinisateurs, entomophages, nombre de m de clôture
FERTI_1	Remplacement de la fertilisation minérale par une fertilisation organique par un amendement organique dans un proportion d'au moins 50 %	Eau Sol	Taux de matière organique dans le sol, nombre d'unités d'azote, nombre des amendements organiques
HERBI_1	Mise en place d'un paillage végétal ou biodégradable en cultures maraîchères	Eau Sol Biodiversité Paysage	Nombre d'adventice, nombre de doses herbicide
LBIO_1	Mise en place de la lutte biologique sous serre	Eau	Nombre d'auxiliaires sous tunnels ou sous serres, fréquence du recours au moyen de lutte biologique, nature des moyens
LBIO_2	Protection agroécologique des cultures maraîchères par création (non rémunérée), entretien (non rémunéré) et traitement de haies	Eau Sol Biodiversité	Fréquence d'utilisation des produits phytosanitaires

Figure 4 : MAEt : objectifs, enjeux et indicateurs

(Réalisation : J. Michalski, source : Région Réunion et Département de la Réunion, 2007)

	<u>Evènements clé</u>	<u>Acteurs locaux impliqués</u>	<u>Commentaires</u>
1999	LOA : mise en place du CTE		
	Implication dans l'élaboration des CTE des organismes qui ont pris part aux projets d'OGAF	CAH, APR, CIRAD par rapport aux OGAF CILAOS et Hauts de l'Ouest; CIVAM : travaux sur « l'agriculture durable »; cellule antenne IV et le CNASEA dans le cadre de l'OGAF antenne IV	
Novembre 1999	3 déclarations d'intention		
	projet "filère territorialisée géranium" : validé en CDOA	CAHEB	
	projet "zone périurbaine de St-Pierre"	Syndicat mixte de Pierre Fond	ajournée
	projet "aménagement durable de l'exploitation"	CIVAM	ajournée
2000	construction des mesures types	CNASEA, DAF	
2000	Comité de pilotage : construction et élaboration des mesures types	CAH, APR, CA, CNASEA, CIRAD, Fédération régionale des coopératives, DAF, CAHEB	CA : maintenir les exploitations les plus performantes
août 2000	contrat type, CTE pilote « filière territorialisé Géranium » validé	CDOA	Fidéliser les planteurs membres de la filière : 7 cte signés en 2000, 8 en 2001 : 2 dans le Sud et 6 dans l'ouest
	8 Déclarations d'intention		
	projet « filière territorialisée vanille »	SCA PROVANILLE	Défendre leur organisation
	projet « ananas »	CA, ABF	pour l'exportation
	projet « Irrig-Ouest »	CUMA, Procanne	
	projet « canne à sucre »	(Savannah, le Gol) CA	
	Projet « zone humide Etang Salé »	CA	
	projet « Eleveurs, lakour »	ADEL	
Octobre 2000	7 déclarations d'intention		
	projet « filière territorialisée canne à sucre »	FDSEA	syndicat opposant à celui de la CA
	projet CTE « filière territorialisée canne à sucre »	Chambre d'agriculture	
	projet « aménagement durable de l'exploitation et conversion à l'AB »	CIVAM	Poursuivre les travaux sur l'agriculture biologique

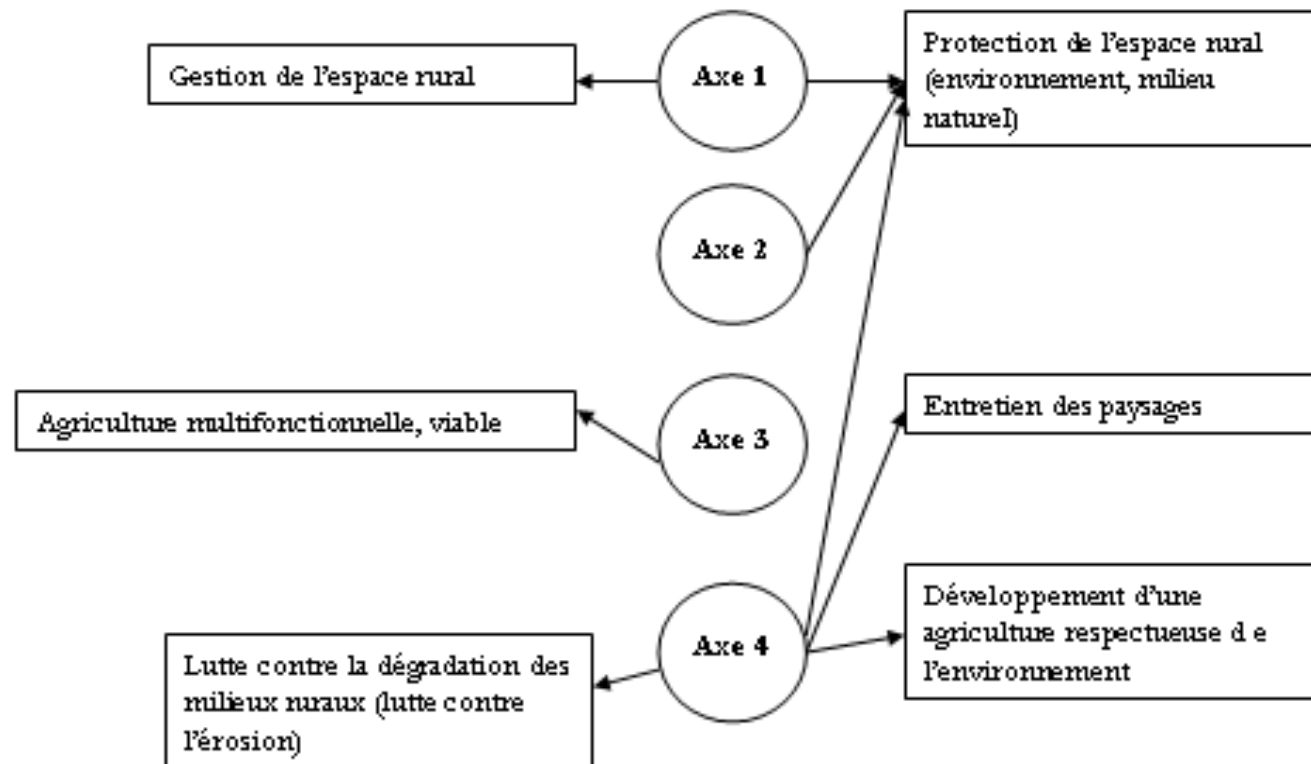
	projet « qualité viande porcine de montagne »	FRCA	
	projet « développement d'une filière agrume de qualité »	CA	
	projet « maintien de la production maraîchère sur le secteur de Piton Hyacinthe et développement d'une agriculture durable »	CA	
	projet « préservation du milieu naturel et consolidation de l'activité élevage bovin sur le secteur de la Plaine des Cafres	FRCA, CA	Inquiétudes relatives aux financements POSEIDOM et ODEADOM
	projet « maintien de l'agriculture en zone péri-urbaine de Saint Gilles »	CA	
	projet CTE « cirque de Cilaos »	Association de Promotion Rurale (APR), Chai de Cilaos, impulsé par le CG	
	projet CTE "vanille Bourbon"	Provanille	
Début 2001	Election de la CA : changement de majorité		Perte de vitesse?
Avril 2001	Relance du projet CTE "canne"	CA	
2001	Abandon des projets : "canne à sucre" Savannah, "zone humide Etang Salé", "aménagement durable de l'exploitation", "qualité viande porcine de montagne", projet "développement filière agrume", "maintien de la production maraîchère sur le secteur de Piton Hyacinthe"	CA	
	Volonté des filières animales de monter des projets CTE		
	projet CTE « cirque de Salazie »		
	projet CTE "filières végétales"		
Décembre 2002	contrat-type « innovant » : 2 CTE validés; un contrat-type « installation progressive » : 1 CTE validés		Zone Ouest
2002	Validation des contrats-type "Cilaos", "filiale territorialisée vanille", "élevage porcin", "AB", "Cirque de Salazie", "bovin viande"	Comité de pilotage de la CA	
Fin 2002			

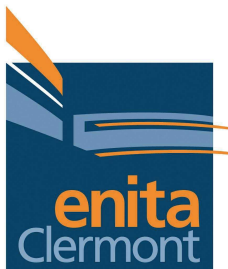
Annexe 7 : historique des CTE à la Réunion

(Sources : divers)

Annexe 8 : Organisation des quatre axes d'intervention du PDHR

(Sources : PDHR 2007-2013)





MICHALSKI, Julie, 2009, Emergence de la notion de Service Environnemental dans les politiques publiques des espaces ruraux Réunionnais, 34 pages, mémoire de fin d'études, Saint Denis de la Réunion, 2009.

STRUCTURE D'ACCUEIL ET INSTITUTIONS ASSOCIEES :

- CIRAD : Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement

ENCADRANTS :

- Maître de stage : DARÉ, William's (CIRAD)
- Tuteur de stage : DÉPRÉS, Christophe

OPTION : Agriculture, Environnement, Territoire

RESUMÉ

Concept d'actualité, le Service Environnemental (SE) est une nouvelle dynamique qui intervient sur la scène internationale des politiques environnementales. Le projet SERENA, dans lequel s'inscrit l'étude, traite des enjeux liés à l'émergence de ce concept dans les politiques publiques concernant l'espace rural (ER).

L'association entre le concept de SE et les spécificités de l'Ile de la Réunion - enjeux socio-économiques, environnementaux, agricoles, Département d'Outre-Mer - semble être intéressante à analyser. L'intérêt de l'étude est de comprendre comment le concept de SE a émergé dans les politiques publiques des ER à la Réunion et comment est-il perçu par les acteurs publics locaux et les institutions.

Afin de répondre à la problématique de notre étude, il est nécessaire de définir précisément le concept de SE ainsi que la zone de l'étude, représentée par les ER. La recherche bibliographique et les entretiens auprès de personnes ressources, impliquées dans les dispositifs potentiels semblent être les outils les plus appropriés. Pour reconstituer l'évolution de l'appropriation du concept dans les politiques publiques, l'analyse des dispositifs, qui ont conduit à ceux actuellement en place, a été privilégiée.

La confrontation entre l'analyse bibliographique, les entretiens et la définition d'un SE ont mis en évidence deux dispositifs : les Mesures Agro-Environnementales (MAE) et le Programme de Développement des Hauts Ruraux (PDHR). Leur analyse historique souligne une diversité de perception et du mode d'appropriation du concept.

L'étude révèle que la faible appropriation du concept par les acteurs locaux (en aval et en amont) et la correspondance entre la définition d'un SE et les paramètres des dispositifs les plus pertinents rendent complexe l'appréhension de la notion de SE dans les politiques rurales réunionnaises.

Mots clés : Service Environnemental, espace rural, Ile de la Réunion, institutions, Hauts, évolution, spécificités, bibliographie